

Rapport onderzoek jaarrekening land Aruba 2015

Algemene Rekenkamer

2016

Rapport onderzoek
jaarrekening land Aruba *2015*

Vastgesteld op:
1 november 2016

De weg naar duurzaamheid; met het oog op de toekomst

Nicolaas Store werd omstreeks het jaar 1940 gebouwd. In eerste instantie bestond het gebouw alleen uit een benedenverdieping. Deze diende als winkelruimte, een aantal jaren later werd de verdieping gebouwd tot woningruimte. Het gebouw heeft een rijke geschiedenis en geniet grote bekendheid op Aruba en in San Nicolas in het bijzonder. Nicolaas Store was een winkel waar onder andere boeken, tijdschriften en muziekinstrumenten werden verkocht. Daarnaast was het een populaire ontmoetingsplek.

De Stichting Monumentenfonds Aruba heeft het pand in het jaar 2013 gekocht van de erven van de eerste eigenaar Gabriel Geronimo Nicolaas. In samenwerking met Monumentenbureau Aruba en het Nationaal Restauratiefonds Nederland is dit gebouw in de jaren 2015 en 2016, compleet gerestaureerd om deze vervolgens te verhuren en te onderhouden. Na restauratie zal het Nicolaas Store onderdak bieden aan Fundacion Museo Arubano die het Community Museum hierin zal openen.



Dit pand is een teken van wederopbouw. Nadat dit pand 20 jaar lang leeg heeft gestaan, is het gerestaureerd in volle glorie. Hiermee is een grote stap gezet in het behouden van waardevolle bezittingen voor toekomstige generaties.

Inhoud

Resumen

Algemene Rekenkamer a haci investigacion di e cuenta anual 2015 di pais Aruba (e Pais). E investigacion aki ta parti di su tarea constitucional. Enfasis a wordo poni riba e sostenibilidad di finansas publico como tambe si ta cumpli cu leynan existente. E punto di salida ta e derecho presupuestario di Parlamento di Aruba (Parlamento). Tambe Algemene Rekenkamer ta desea di informa pueblo riba topiconan relevante.

Algemene Rekenkamer ta conclui cu tin mehoracion den resultadonan financiero pa aña 2015, pero cu e mehoracion aki no ta a consecuencia di un control structural di gastonan. Tambe ta conclui cu a haci pasonan concreto den maneho financiero. E preocupacion riba e posicion financiero di e Pais ta keda existi. Riba tres elemento cardinal pa e caminda di sostenibilidad di finansas publico, no tin mucho resultado visibel. Esaki apesar di medidanan cu gobierno a tuma. Ta existi un *debe* substancial pa cual motibo e *gastonan di interes* ta sigui subi. Mirando cu e efectonan di e medidanan cu gobierno a tuma, no ta visibel ainda den e cifranan, por conclui cu e gastonan di mas halto di Pais, cual ta *gastonan di personal*, ainda no ta wordo maneha debidemente. Algemene Rekenkamer ta conclui cu tin un caminda largo ainda pa por jega na sostenibilidad di finansas publico, pero ta remarca cu e necesidad ta wordo mira.

Pa locual ta trata e cifranan di aña 2015, mester remarca cu ainda e gastonan ta surpasa e presupuesto cu a wordo aproba door di Parlamento. Esakinan por wordo clasifica como algo ilegitimo.

Ta urgi gobierno pa forma e prioridadnan di tal manera, cu por jega na dominio real di gastonan riba un termino largo. Akinan ta wordo referi principalmente na e maneho di e gastonan cu ta cai bou influencia directo di e ministernan. Mester tene cuenta cu futuro. Ta conoci cu segun normanan prescribi pa ley, e deficit mester sigui baha. Tambe mester tene cuenta cu e Pais a mara su mes na contractonan di un termino largo, di cual e costonan lo presenta su mes den e añanan venidero.

Algemene Rekenkamer ta recomenda e ministernan pa ora di haci escohencia di maneho, no perde e caminda pa jega na sostenibilidad di finansas publico for di bista. Tambe ta recomendabel pa duna cuenta di e realisacion di metanan. Haci esaki tambe den e cuenta anual di e Pais. Por ultimo ta wordo recomenda pa cumpli cu stipulacionnan di ley ora di ehecucion di presupuesto y pa ora di monitor esaki haci uzo di instrumentonan existente.

Na minister di Finansas y Organisacion Publico en especial, ta wordo recomenda pa keda alerto ariba e cumplimento cu stipulacionnan di ley pa ehecucion di e presupuesto dor di tur esnan envolvi. Algemene Rekenkamer ta recomenda tambe pa laga e mehoracionnan den maneho financiero wordo realisa conforme e sistema stipula, pa guia e proceso aki y pone e recursonan y capacidad necesario disponibel. Por ultimo ta wordo recomenda pa e minister aki presenta un plan di formacion na e gabinete, pa loke ta trata e bureaus di ministernan.

Na Parlamento ta wordo recomenda pa paga bon tino riba escogencianan y prioridadnan presenta pa gobierno, cu bista ariba sostenibilidad di finansas publico. Tambe ta wordo recomenda pa no sigui tolera cu e derecho presupuestario ta wordo afecta di un forma negativo. Algemene Rekenkamer a trece esaki dilanti na varios ocasion durante añanan cu a pasa. Ta importante pa haci palabracionnan cu gobierno encuanto e informacion di maneho necesario. Parlamento por influencia e proceso di tal forma cu gobierno ta duna informacion den e cuenta anual di e Pais, riba su maneho y e costonan envolvi. Por ultimo ta wordo recomenda pa Parlamento keda envolvi den trajectonan di mehoracion cu ya a cuminsa cana y pa haci uso di instrumentonan disponibel pa asina monitor e ehecucion di presupuesto for di punto di bista di Parlamento.

Minister di Finansas a reacciona riba e rapport di Algemene Rekenkamer. Den su reaccion minister ta indica cu e ta aprecia e recomendacionnan di Algemene Rekenkamer y lo tene cuenta cu esakinan den e proceso di mehoracion. Minister no ta di acuerdo cu tur conclucion den e rapport y ta indica, cu e metanan pa jega na sostenibilidad di finansas publico den 2015 a wordo logra door di medidanan structural y un control di gastonan. Algemene Rekenkamer ta aprecia e reaccion extenso di minister y ta aclarea su punto di bista. Algemene Rekenkamer ta mantene su mes na e conclucionnan den su rapport.

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek verricht naar de jaarrekening van het land Aruba (het Land) over het dienstjaar 2015. Dit onderzoek is onderdeel van haar wettelijke taak. De nadruk is bij dit onderzoek gelegd op de duurzaamheid van de overheidsfinanciën en de mate waarin het Land aan wettelijke verplichtingen voldoet. Het gehanteerde uitgangspunt was het budgetrecht van de Staten van Aruba (Staten). Ook wenst de Algemene Rekenkamer met de resultaten van het onderzoek, de burger te informeren over zaken die hem aangaan.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er verbeteringen merkbaar zijn in de resultaten van het jaar 2015, maar merkt op dat de verbetering niet het gevolg is geweest van structurele kostenbeheersing. Er zijn ook concrete stappen gezet in de verbetering van het financieel beheer. De zorgen rondom de financiële positie van het Land blijven echter bestaan. Op drie kernelementen voor de weg naar houdbare overheidsfinanciën is nog weinig resultaat zichtbaar, ondanks maatregelen die door de regering zijn genomen. Zo is er sprake van een omvangrijke *schuld*, waardoor ook de *rentekosten* een alsmaar stijgende lijn tonen. Ook is nog geen blijk van beheersing van de grootste kostenpost van het Land, namelijk de *personeelskosten*, gezien de effecten van genomen maatregelen nog niet tot uitdrukking komen in de cijfers. De Algemene Rekenkamer concludeert dat er nog een lange weg te gaan is voordat daadwerkelijk gesproken kan worden van duurzame overheidsfinanciën, maar merkt op dat de noodzaak hiervan wordt ingezien.

Voor wat de verantwoordingscijfers van 2015 betreft, zijn er nog steeds overschrijdingen waar te nemen ten opzichte van de door de Staten goedgekeurde begroting. Deze zijn in principe als onrechtmatig aan te merken.

De regering wordt op het hart gedrukt de prioriteiten dusdanig in te richten, dat een kostenbeheersing op langere termijn zichtbaar wordt. Hierbij wordt vooral gedoeld op het beheersen van die kosten, waarop de ministers een directe invloed hebben. Er dient rekening te worden gehouden met de toekomst. Het staat namelijk vast, dat volgens de wettelijke normen het tekort nog verder moet dalen. Ook dient rekening gehouden te worden met het feit dat het Land zich middels langdurige contracten, gecommitteerd heeft aan kosten, die in de komende jaren tot uitdrukking zullen komen in de cijfers.

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan om bij het maken van beleidskeuzes, de totstandkoming van duurzaamheid niet uit het oog te verliezen. Daarnaast wordt aanbevolen om verantwoording af te leggen over het behalen van doelstellingen, ook in

de jaarrekening van het Land. Ook wordt aanbevolen om de wettelijke voorschriften bij de begrotingsuitvoering na te leven en om bij het monitoren van deze begrotingsuitvoering hiervan gebruik te maken van de reeds beschikbare instrumenten.

Aan de minister van Financiën & Overheidsorganisatie in het bijzonder, wordt aanbevolen om alert te blijven op de naleving van wettelijke voorschriften bij de begrotingsuitvoering door alle betrokkenen. Ook beveelt de Algemene Rekenkamer aan om er op toe te zien dat verbeteringen in het financieel beheer conform de vastgelegde systematiek wordt uitgevoerd, met de tijdige aan- en bijsturing en het ter beschikking stellen van de benodigde middelen en capaciteit. Als laatste wordt aanbevolen om een formatieplan voor te leggen aan het kabinet, voor wat de bureaus van de ministers betreft.

Aan de Staten wordt aanbevolen om sterk te letten op de prioriteitstelling en keuzes van de regering, met het oog op duurzame overheidsfinanciën. Ook wordt aanbevolen om niet langer te tolereren dat het budgetrecht wordt aangetast. Deze aantasting is over de jaren heen herhaaldelijk door de Algemene Rekenkamer aangekaart. Het is belangrijk om afspraken te maken met de regering over de benodigde beleidsinformatie en dat mede door invloed van de Staten, ook in de jaarrekening verantwoording over het gevoerde beleid (in relatie tot de kosten) wordt gegeven door de regering. Als laatste wordt meegegeven om nauw betrokken te blijven met reeds in gang gezette processen en om gebruik te maken van de instrumenten die ter beschikking zijn gesteld om de begrotingsuitvoering, vanuit het oogpunt van de Staten, te blijven monitoren.

De minister van Financiën heeft op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer gereageerd. In zijn reactie geeft hij aan de aanbevelingen ten harte te zullen nemen bij verdere verbeteringen. Hij is het niet met alle conclusies in het rapport eens en stelt in zijn reactie, dat door middel van structurele maatregelen en een strakke kostenbeheersing de doelstellingen voor duurzame overheidsfinanciën over 2015 zijn behaald. De Algemene Rekenkamer stelt in haar nawoord de diepgaande reactie van de minister op prijs en licht haar standpunt en overwegingen toe. Zij houdt vast aan de conclusies in het rapport.

1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft de wettelijke taak om onderzoek te doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Land. Dit rapport bevat de resultaten van haar onderzoek naar de *Jaarrekening Land Aruba 2015* (jaarrekening 2015).

In dit rapport wordt de nadruk gelegd op de duurzaamheid van de overheidsfinanciën. Reeds in 2013 is dit thema door de regering op de kaart gezet, middels afspraken die zijn vastgelegd in het *Balanced Budget Akkoord* (BBA)[1]. In het jaar 2014 zijn nadere samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de regeringen van Aruba en Nederland. Een belangrijk onderdeel van deze afspraken was het binnen drie jaren bereiken van begrotingsevenwicht, waardoor ook substantiële verlaging van de staatsschuld in beeld zou komen en hiermee de structurele rentelasten[2]. Naar aanleiding van de afspraken tussen beide Landen, is op 1 september 2015 de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) in werking getreden. Dit betekende tevens de komst van het College Aruba financieel toezicht (CAft) die toezicht dient te houden op de financiële haalbaarheid van de begroting. Dit heeft extra druk gebracht op het bewerkstelligen van duurzame overheidsfinanciën. De LAft regelt ook het toezicht op de verbetering van het financieel beheer[3]. Dit verbetertraject is reeds in 2011 in gang gezet en heeft er toe geleid dat achterstanden in de opstelling van de jaarrekeningen van het land Aruba (Land) zijn ingehaald en dat rapportages worden opgesteld, waarin onder andere inzicht wordt gegeven in de begrotingsrealisatie, de financiering, het schuldbeheer en het financieel beheer.

Ook dit jaar heeft de Algemene Rekenkamer de verantwoordingscijfers aan een nader onderzoek onderworpen. Hierbij is het verrichten van een accountantscontrole nog niet aan de orde. Daarom kan dit rapport alleen verdiepend inzicht geven in de cijfers. Zo zijn bij dit onderzoek de kosten en de middelen afgezet tegen de begrote cijfers voor het dienstjaar 2015. Overschrijdingen in de kosten, welke in principe onrechtmatig zijn, zijn hierbij nader toegelicht. Het uitgangspunt bij het onderzoek is voornamelijk het budgetrecht van de Staten van Aruba (Staten). Ook wenst de Algemene Rekenkamer de burger te informeren over zaken die hem aangaan.

[1] Balanced Budget Akkoord; Protocol inzake het begrotingsbeleid 2013-2017 van het kabinet Mike Eman II d.d. 5 november 2013
[2] Bron: Memorie van Toelichting (MvT) op de LAft
[3] Het begrip financieel beheer wordt in bijlage 2 toegelicht

2 Duurzame overheidsfinanciën

Duurzaamheid van de overheidsfinanciën is een belangrijk thema dat sinds 2013 prominent op de agenda van de regering staat. Dit hoofdstuk gaat nader in op de ontwikkelingen rondom het verduurzamen van de overheidsfinanciën en geeft een beeld van het voldoen aan de door de regering gepresenteerde beleidsvoornemens.

2.1 De weg naar duurzame overheidsfinanciën

Duurzaamheid van de overheidsfinanciën is belangrijk, omdat het Land (onder andere) in staat dient te zijn om mogelijke financiële tegenslagen op te kunnen vangen en hierbij aan de verplichtingen te blijven voldoen. Zij dient ervoor te zorgen, toekomstige generaties zo min mogelijk te belasten met de gevolgen van beleidskeuzes die hedendaags worden gemaakt. Hoewel de weg naar duurzame overheidsfinanciën lang en ook afhankelijk is van externe factoren, hebben huidige beleidskeuzes een groot effect op de totstandkoming hiervan.

2.1.1 Doelstellingen duurzame openbare financiën

De regering geeft in de Landsbegroting 2015 een uiteenzetting weer, van beleidsvoornemens op het gebied van duurzame openbare financiën. Er wordt onder meer aangegeven, dat het BBA akkoord[4] gehandhaafd zal worden. Dit betekent dat aan het uitgavenplafond van maximaal AWG 1.350 miljoen en het inkomstenkader van minimaal AWG 1.150 miljoen vastgehouden zal worden. Ter verdere operationalisering van het BBA en ter realisatie van duurzame openbare financiën, presenteert de regering voor 2015 de volgende doelstellingen[5]:

- *Het terugbrengen van het financieringstekort*
  De te bereiken kaders van het financieringstekort[6] zijn wettelijk vastgelegd voor de jaren 2014 tot en met 2018. Voor 2015 geldt een tekortnorm van maximaal 3,7% ten opzichte van het Bruto Binnenlands Product (BBP) voor de collectieve sector.
- *Het jaarlijks terugbrengen van de rentelastnorm*
  Het percentage van de rentelastnorm (de rentelasten als percentage van de ontvangsten van de collectieve sector) dient van 10% in 2014 teruggebracht te worden naar 5% in 2024.

[4] Een toelichting op dit akkoord is te vinden in bijlage 2
[5] MvT op de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015
[6] Een uitleg van het financieringstekort is te vinden in bijlage 2

- *Het terugbrengen van de personeelskosten*
  De personeelskosten dienen te worden teruggebracht door onder andere voortzetting en intensivering van een strikt personeelsbeleid. Ook zullen hervormingen bij de Stichting Algemeen Pensioenfonds Aruba (APFA) en de voortzetting van de Vrijwillige Uitdiensttreding (VUT)-regeling moeten leiden tot de reductie van personeelskosten.
- *De verdere verzelfstandiging en privatisering van een aantal diensten*
  Het te behalen doel is om de kosten van bedrijfsvoering van het overheidsapparaat jaarlijks met 1,5% te verminderen.
- *Het treffen van maatregelen inzake de sociale fondsen en volksverzekeringen*
  Het betreft besparingen bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Algemene Ziektekostenverzekering (AZV). Vanaf 1 januari 2015 wordt de pensioengerechtigde leeftijd voor de Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) geleidelijk verhoogd alsook de premieloongrens. In de Landsbegroting voor het dienstjaar 2015 wordt voor de AZV, naast de reeds ingevoerde bestemmingsbelasting AZV (BAZV) aangegeven, dat de regering de AZV-landsbijdrage zal plafonneren, waarbij het uitvoeringsorgaan de ontwikkeling van het exploitatiesaldo van de AZV zelf in handen zal nemen.
- *Het nemen van maatregelen inzake kapitaaluitgaven*
  Het betreft de voornemens van de regering om een *Aruba Investment Fund* op te richten en een zogeheten *Financial Transfer Levy* te introduceren. Dit is voornamelijk gerelateerd aan de verplichtingen op het gebied van Publiek-Private Samenwerkingen (PPS). De te nemen maatregelen inzake kapitaaluitgaven omvatten ook de problematiek rondom studieleningen. Voor dit onderdeel is aangegeven dat het beheer vanaf 2015 wordt verbeterd.
- *Het aanscherpen van het financieel beheer*
  Het gaat volgens de regering om de versterking van het financieel beheer en de aanscherping van de financiële infrastructuur in 2015.

Een aantal van bovenstaande doelstellingen zijn bij het onderzoek meegenomen. De doelstellingen zijn echter niet allemaal toetsbaar. Zo is bij de tweede doelstelling, het terugbrengen van de rentelastnorm, niet aangegeven met hoeveel procent deze in 2015 dient te dalen. In dit geval wordt bij dit onderzoek geen toets verricht naar het behalen van de rentelastnorm, maar wordt wel een verdieping op de rentekosten gegeven. De nadruk ligt op de onderdelen die grote invloed hebben op de verduurzaming van de openbare financiën.

2.1.2 Cijfermatige analyse

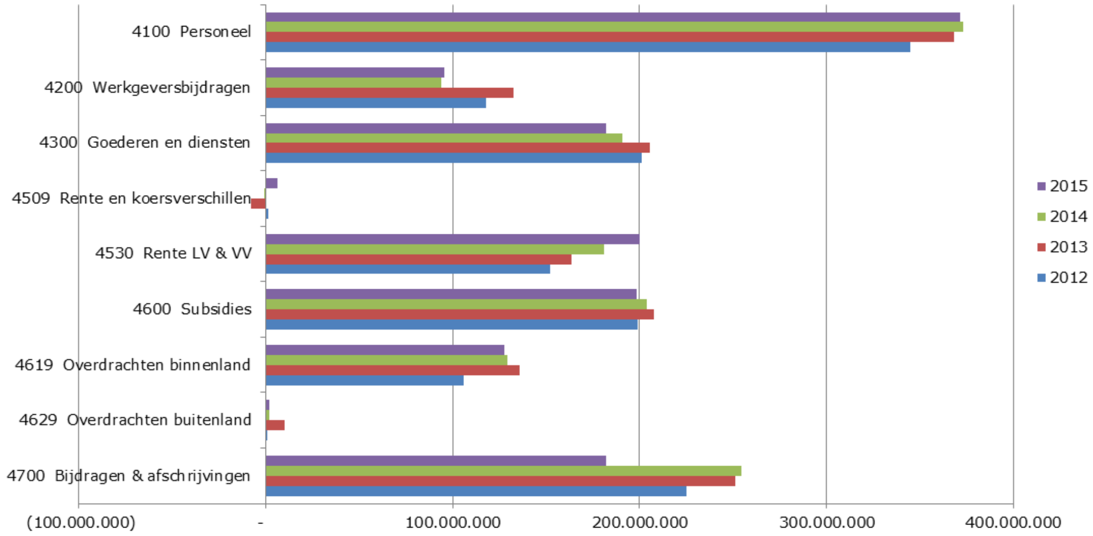
Ter verruiming van het inzicht in de ontwikkelingen van de openbare financiën, zijn de cijfers van vier opeenvolgende jaren tot en met 2015, naast elkaar gezet[7]. Bij de analyse is het accent gelegd op een vergelijking van de werkelijke cijfers van 2015, ten opzichte van het voorgaande dienstjaar (2014).

[7] De cijfers die gepresenteerd worden zijn afkomstig uit de jaarrekeningen van het land over de dienstjaren 2012 tot en met 2015

Verloop totale kosten 2012-2015

In onderstaand diagram zijn de totale kosten, ingedeeld naar hoofdkostensoort en over verloop van de periode 2012 tot en met 2015, weergegeven[8]:

Figuur 2.1: Verloop kosten per hoofdkostensoort jaren 2012 tot en met 2015 (in AWG)



Bovenstaande figuur toont dat de grootste kostensoort de personeelskosten betreft. De hoofdkostensoort *4100 Personeel* is tot en met het jaar 2014 gestegen. Voor het jaar 2015 is er een lichte daling waarneembaar van circa AWG 2 miljoen. De hoofdkostensoort *4200 Werkgeversbijdragen*, ook gerelateerd aan de personeelskosten, toont een andere ontwikkeling. Na een forse daling in 2014 ten opzichte van 2013, stijgen deze kosten in 2015 weer licht, met bijna AWG 1,9 miljoen.

De kostensoort die een constante stijgende lijn vertoont, is de hoofdkostensoort *4530 Rente Lokale Valuta (LV) & Vreemde Valuta (VV)*. Deze kosten overstegen in het jaar 2015 de AWG 200 miljoen. De rentekosten zijn tevens de kosten met de grootste stijging in 2015 ten opzichte van 2014. Deze kosten tonen een stijging van AWG 19,1 miljoen (11%). In de navolgende paragrafen wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen van bovengenoemde kostensoorten.

Vergelijking kosten ten opzichte van 2014

Zoals reeds is aangegeven, is de nadruk bij dit onderzoek gelegd op de vergelijking van de cijfers over 2015 ten opzichte van het jaar 2014. De volgende tabel geeft de cijfermatige vergelijking weer van de hoofdkostensoorten, gesorteerd naar grootste daling oplopend tot grootste stijging (in absolute bedragen):

[8] De tabellarische weergave van bovenstaande figuur is opgenomen in bijlage 3

Tabel 2.1: Vergelijking kosten ten opzichte van 2014 (in AWG)

Hoofdkostensoort	Werkelijk 2014	Werkelijk 2015	Stijging/ daling (-)	in %
4700 Bijdragen & afschrijvingen	254.537.139	182.122.957	-72.414.182	-28,4%
4300 Goederen en diensten	190.514.668	181.926.841	-8.587.827	-4,5%
4600 Subsidies	203.729.559	198.561.836	-5.167.723	-2,5%
4100 Personeel	373.161.701	371.189.323	-1.972.378	-0,5%
4619 Overdrachten binnenland	129.301.384	127.536.415	-1.764.969	-1,4%
4629 Overdrachten buitenland	1.830.77	1.747.138	-83.638	-4,6%
4200 Werkgeversbijdragen	93.905.346	95.756.425	1.851.079	2,0%
4509 Rente en koersverschillen	-235.679	6.355.760	6.591.439	-
4530 Rente LV & VV	180.992.009	200.141.909	19.149.900	10,6%

De tabel laat zien dat de grootste kostendaling zich voordoet bij de hoofdkostensoort *4700 Bijdragen en afschrijvingen* en wordt onder meer veroorzaakt door de vermindering van de landsbijdrage aan het AZV (AWG 60,1 miljoen). De invoering en verhoging[9] van de BAZV als alternatieve financieringsbron[10], compenseert immers de bijdrage van het Land. Het overige deel van de daling in deze hoofdkostensoort (AWG 11,3 miljoen) heeft volgens de toelichting in de jaarrekening 2015, betrekking op de gesubsidieerde salariskosten en is veroorzaakt door de verlate bijstellingen in pensioenpremies en de verschuiving van personeel vanuit gesubsidieerde onderwijsinstellingen naar de openbare scholen[11].

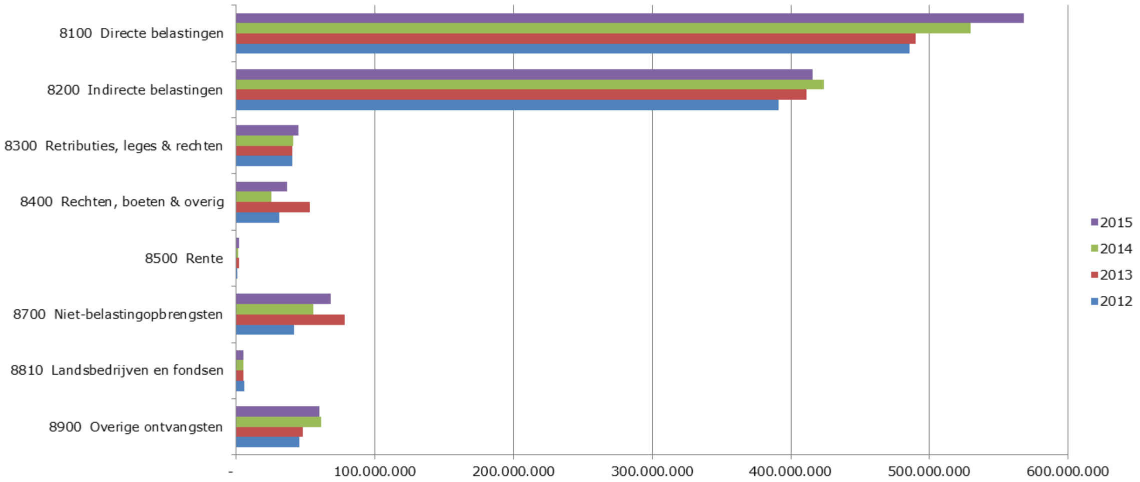
Zoals eerder door de Algemene Rekenkamer is gesteld, is de grootste kostenstijging ten opzichte van het jaar 2014, te vinden bij de hoofdkostensoort *4530 Rente LV & VV*. De toelichting op de jaarrekening 2015 verklaart dat de toename grotendeels te maken heeft met de schuldaanwas in het rapportagejaar, maar ook met de samenstelling van de schuld[12]. Ook de hoofdkostensoort *4509 Rente en koersverschillen* laat een stijging zien van ruim AWG 6,5 miljoen. Deze stijging is, volgens de toelichting op de jaarrekening 2015, het gevolg van een correctie op de beginbalansen van het Arubahuis over 2011 tot en met 2014 (AWG 4,7 miljoen) en het totaal van koersverschillen op de aflossingen van de meerjarenplanleningen[13].

Verloop totale middelen 2012-2015

Net zoals bij de kosten, is ook voor de middelen het verloop over de jaren 2012 tot en met 2015 in kaart gebracht. Het verloop van de middelen over de afgelopen vier jaren is weergegeven in figuur 2.2[14]:

[9] De BAZV is middels amendement van de Staten in 2015 met 1% verhoogd om op deze manier de bijdrage van het Land aan de AZV te doen verminderen; AB 2015 no. 31.
[10] De BAZV heffing wordt niet als middel in de Landsbegroting opgenomen, maar is direct bestemd voor het AZV-fonds.
[11] Zie voorwoord jaarrekening 2015 pagina 4
[12] Zie voorwoord jaarrekening 2015 pagina 4
[13] Zie jaarrekening pagina 138
[14] De tabellarische weergave van bovenstaande figuur is opgenomen in bijlage 3

Figuur 2.2: Verloop middelen per hoofdmiddelensoort jaren 2012 tot en met 2015 (in AWG)



Het bovenstaande diagram geeft de middelensoort *8100 Directe belastingen* [15] als grootste weer en toont een constant stijgende lijn over de jarenreeks 2012 tot en met 2015. De middelensoort *8200 Indirecte belastingen* [16] volgt als tweede. Bij deze middelensoort is een daling van circa AWG 7,9 miljoen waar te nemen, na een stijging gedurende de jaren 2012 tot en met 2014.

Vergelijking middelen ten opzichte van 2014

Een cijfermatige vergelijking op hoofdmiddelensoort ten opzichte van 2014 wordt in onderstaande tabel gepresenteerd, naar volgorde van grootste stijging tot grootste daling (in absolute bedragen):

Tabel 2.2: Vergelijking middelen ten opzichte van 2014 (in AWG)

Hoofdmiddelensoort	Werkelijk 2014	Werkelijk 2015	Stijging/ daling (-)	In %
8100 Directe belastingen	529.301.500	568.223.538	38.922.038	7,4%
8700 Niet-belastingopbrengsten	55.837.334	68.557.698	12.720.364	22,8%
8400 Rechten, boeten & overig	25.779.731	36.833.216	11.053.485	42,9%
8300 Retributies, leges & rechten	41.359.862	44.892.892	3.533.030	8,5%
8500 Rente	1.658.698	2.216.950	558.252	33,7%
8900 Overige ontvangsten	61.087.741	60.181.944	-905.797	-1,5%
8810 Landsbedrijven en fondsen	5.257.677	5.248.906	-8.771	-0,2%
8200 Indirecte belastingen	423.697.848	415.842.237	-7.855.611	-1,9%

Uit tabel 2.2 blijkt dat de middelensoort *8100 Directe belastingen* de grootste stijging toont in 2015 ten opzichte van het vorig jaar. De stijging in deze middelensoort is het resultaat van de toename in de ontvangen winstbelasting van AWG 67,5 miljoen, als gevolg van de invoering van de regeling Voldoening op Aangifte (VAS) eind 2015[17]. In het VAS-systeem dient de belastingplichtige gelijktijdig met het indienen van de aangifte

[15] De hoofdmiddelensoort 8100 Directe belastingen bestaat uit de middelensoorten: 8111 Loonbelasting, 8112 Inkomstenbelasting, 8114 Rente belastingvordering, 8115 Vervolging nat. personen en 8116 Winstbelasting
[16] De hoofdmiddelensoort 8200 Indirecte belastingen bestaat uit de middelensoorten: 8211 Invoerrechten, 8212 Accijns gedestilleerd, 8213 Accijns sigaretten, 8214 Accijns bier, 8215 Accijns minerale oliën, 8216 B.B.O., 8218 Zegelbelastingen, 8219 Dienstverlening IUD, 8220 Vergunningen, 8221 Milieubelasting op hotels e.a., 8222 Milieubelasting op verhuur voertuig
[17] Bron: Voorwoord jaarrekening 2015; pagina 4 en 5

winstbelasting, de verschuldigde winstbelasting te voldoen. De winstbelasting is dus van een aanslagbelasting omgevormd naar een voldoeningsbelasting[18].

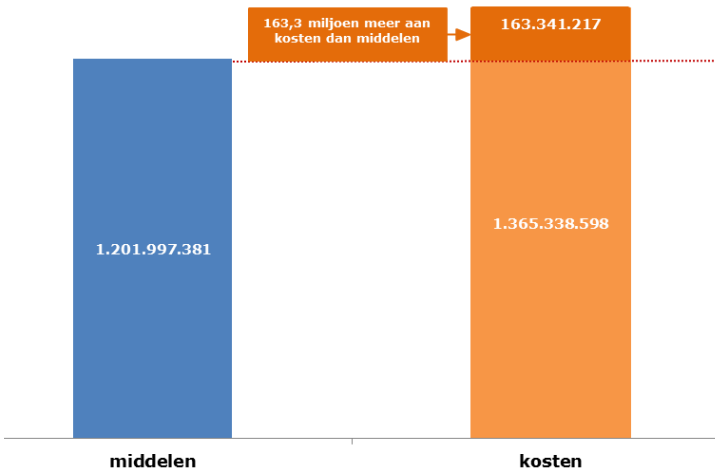
2.1.3 Tekorten, schulden en rentelasten

Tekorten, schulden en rentelasten zijn belangrijke indicatoren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De tekorten van het Land hebben gevolgen voor haar schuldpositie. Hoe hoger de schulden van een Land, hoe hoger ook de rentekosten. De rentekosten zijn weer bepalend voor de bewegingsvrijheid van de regering om uitgaven te kunnen doen. Alle drie factoren zijn van invloed op de manier waarop met onvoorziene financiële tegenvallers kan worden omgegaan. Reden waarom de Algemene Rekenkamer bij dit onderzoek een verdiepende blik op deze posten werpt.

Exploitatietekort

Het exploitatietekort is het verschil tussen de totale middelen en de totale kosten. De overheidsschuld ontstaat bij het financieren van tekorten van het Land. De overheidsschuld groeit, als door de overheid, over de jaren heen, meer wordt uitgegeven dan wordt ontvangen. Het exploitatietekort van het lopend boekjaar is hierbij van belang, omdat dit tekort bepaalt in welke mate de financiële positie van het Land jaarlijks wordt beïnvloed. Dit bedrag dient namelijk tezamen met het tekort op de kapitaaldienst[19], extra te worden geleend. In onderstaand figuur wordt het exploitatietekort van 2015 weergegeven:

Figuur 2.3: Exploitatietekort 2015 (in AWG)



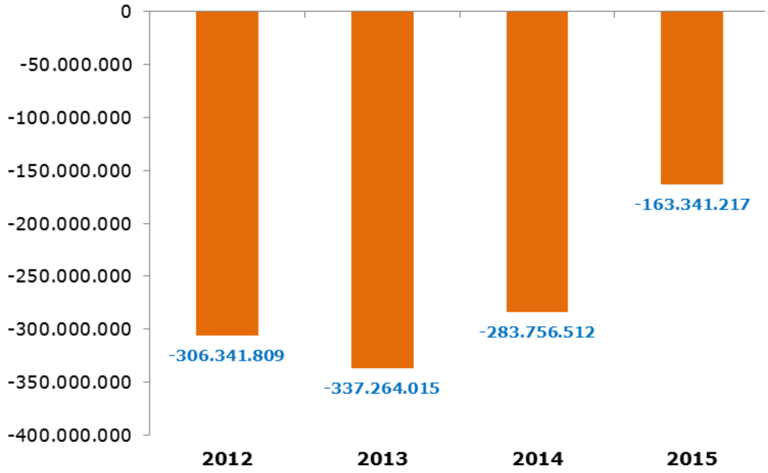
Figuur 2.3 laat zien dat de totale kosten groter waren dan de totale middelen. Het exploitatietekort in 2015 bedroeg AWG 163,3 miljoen.

Het verloop van de exploitatietekorten over de jaren 2012 tot en met 2015 wordt in figuur 2.4 weergegeven:

[18] Zie MvT op de Landsverordening vastlegging begunstigend beleid; invoering voldoening op aangifte winstbelasting; AB 2015 no. 60

[19] De kapitaaldienst bestaat uit investeringen, kapitaaluitgaven (uitgaven gerelateerd aan vaste activa) en de financieringsmiddelen van het Land

Figuur 2.4: Verloop exploitatietekorten jaren 2012 tot en met 2015 (in AWG)



Bovenstaande diagram laat zien, dat het exploitatietekort in 2013 groter is dan in het jaar 2012. Vanaf het jaar 2014 is er een verbetering zichtbaar. In het jaar 2015 bedraagt de verbetering ten opzichte van het jaar 2014, AWG 120 miljoen. Deze verbetering van het exploitatietekort wordt veroorzaakt door een verlaging van de totale kosten en een stijging van de middelen. Het verbeterde exploitatietekort wordt in onderstaande tabel gepresenteerd:

Tabel 2.3: Weergave totale kosten en middelen ten opzichte van 2014 (in AWG)

Omschrijving	Werkelijk 2015	Werkelijk 2014	Toename/ afname (-)
Totale kosten	1.365.338.598	1.427.736.903	-62.398.305
Totale middelen	1.201.997.381	1.143.980.391	58.016.990
Exploitatietekort	**163.341.217**	**283.756.512**	**-120.415.295**

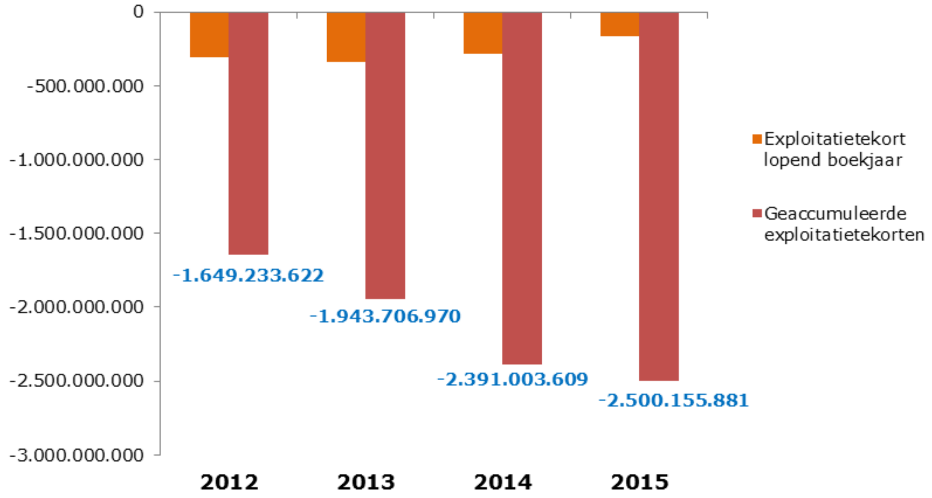
Tabel 2.3 laat zien dat de totale kosten met bijna AWG 62,4 miljoen zijn afgenomen en dat de middelen een stijging van circa AWG 58 miljoen hebben gekend. Hoewel het tekort over het lopend boekjaar kleiner is dan het voorgaand jaar, neemt het saldo van de geaccumuleerde exploitatietekorten toe met circa AWG 120 miljoen.

Geaccumuleerde exploitatietekorten

De geaccumuleerde exploitatietekorten geven een indicatie van de financiële weerbaarheid van het Land en worden gepresenteerd op de passiva zijde van de balans van het Land. De post geaccumuleerde exploitatietekorten is samengesteld uit het totaal van alle exploitatietekorten van het Land in voorgaande jaren, plus directe vermogensmutaties, zoals bijdragen aan het *Fondo Desaroyo Aruba* (FDA), project- en beheerskosten en renteopbrengsten van het FDA, dividenduitkeringen van deelnemingen en de opbrengsten uit verkoop van activa.

Het verloop van de post *geaccumuleerde exploitatietekorten* over de jaren 2012 tot en met 2015 is in figuur 2.5 geïllustreerd. Het exploitatietekort over het lopend boekjaar is ter aanvulling meegegeven.

Figuur 2.5: Verloop geaccumuleerde exploitatietekorten (in AWG)



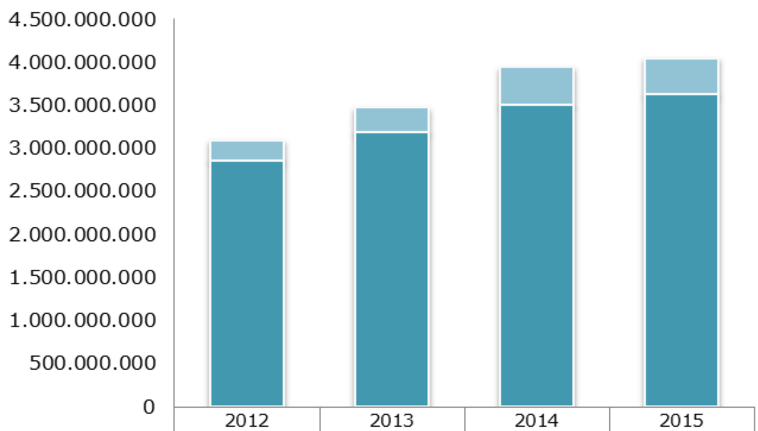
Volgens bovenstaande weergave, bedraagt het eindsaldo van de geaccumuleerde exploitatietekorten op 31 december 2015, ruim AWG 2.500 miljoen negatief. Nadat het geaccumuleerde exploitatietekort in 2014 een stijging heeft gekend van circa AWG 447 miljoen ten opzichte van het jaar 2013, is de stijging in het huidig boekjaar beduidend minder. De toename van het geaccumuleerde exploitatietekort in 2015 is namelijk AWG 109 miljoen.

Het feit dat de geaccumuleerde exploitatietekorten, in vergelijking met de voorgaande jaren een kleinere toename kent, is echter geen blijk van een structureel verbeterde financiële positie in 2015. Een van de redenen voor de mindere toename is de *schenking SVB boedelscheiding,* waar een schuld aan de SVB van AWG 60,5 miljoen ten gunste van de geaccumuleerde exploitatietekorten is komen vrij te vallen.

Schuldpositie

De schulden van het Land zijn in de balans, ingedeeld in een langlopend deel en een kortlopend deel. In onderstaande figuur wordt het verloop van de totale schulden alsook de verhouding tussen lang- en kortlopend gepresenteerd:

Figuur 2.6: Verloop schulden 2012 tot en met 2015 (in AWG)



	2012	2013	2014	2015
Kortlopende schulden en overlopende passiva	245.680.705	290.867.603	438.614.188	420.396.735
Langlopende schulden	2.852.740.583	3.184.032.076	3.506.825.620	3.629.422.642

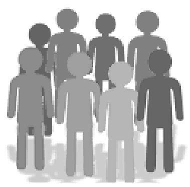
Uit figuur 2.6 is een stijgende lijn in het verloop van de totale schulden waar te nemen. De totale schuld bedraagt op 31 december 2015 AWG 4.050 miljoen.

In het verslag van de minister van Financiën[20] wordt de opbouw van de schuldstand aan het einde van 2015 gepresenteerd. Bij de berekening van de schuldstand is de methode gehanteerd, zoals deze door de Centrale Bank van Aruba (CBA) gehanteerd wordt, welke volgens internationaal aanvaarde standaarden voor publicatiedoeleinden geschied. De schuldstand komt niet geheel overeen met het saldo dat op de balans van het Land is gepresenteerd, gezien bovenstaande berekeningswijze economisch van aard is en deze niet gebaseerd is op de comptabele verslaggeving, zoals gehanteerd bij het opstellen van de jaarrekening van het Land. Conform de berekeningswijze van het CBA, staat de schuldstand per einde van 2015 op AWG 3.984 miljoen[21]. De specificatie van de schuld is opgenomen in onderstaande figuur. Ter relativering is hierbij een verhouding gemaakt van de overheidsschuld in relatie tot het BBP en tot het aantal inwoners per eind 2015:

Figuur 2.7: Weergave schulden in verhouding tot BBP en bevolking eind 2015

Bedragen in mln. AWG	**2015**
Binnenlandse schulden	1.905,3
Buitenlandse schulden	2.068,7
Totale schuld	**3.984,1**
*BBP**	*4.836*
In verhouding BBP (%)	**82.4%**
*Totale bevolking**	*110.108*
Schuld per inwoner	**36.183**

Overheidsschuld



AWG 36.183
per inwoner

** cijfers ontleend uit de Annual Statistical Digest 2015 van het CBA*

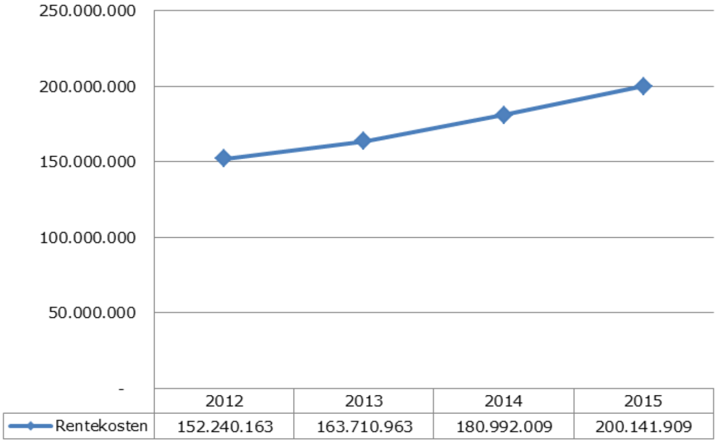
Bovenstaande tabel laat zien dat de totale schuld in verhouding tot het BBP 82,4% bedraagt. De verhouding van de schuld van het Land in relatie tot de totale populatie per eind december 2015, bedraagt AWG 36.138 per inwoner.

Rentekosten

Hoe hoger de schulden zijn van een land, hoe meer de rentekosten bedragen. Het gevolg van hogere rentekosten is dat een groter deel van de begroting aangewend wordt om de rente te betalen. In figuur 2.8 zijn de rentekosten van de financiering[22] over de jaren 2012 tot en met 2015 gepresenteerd.

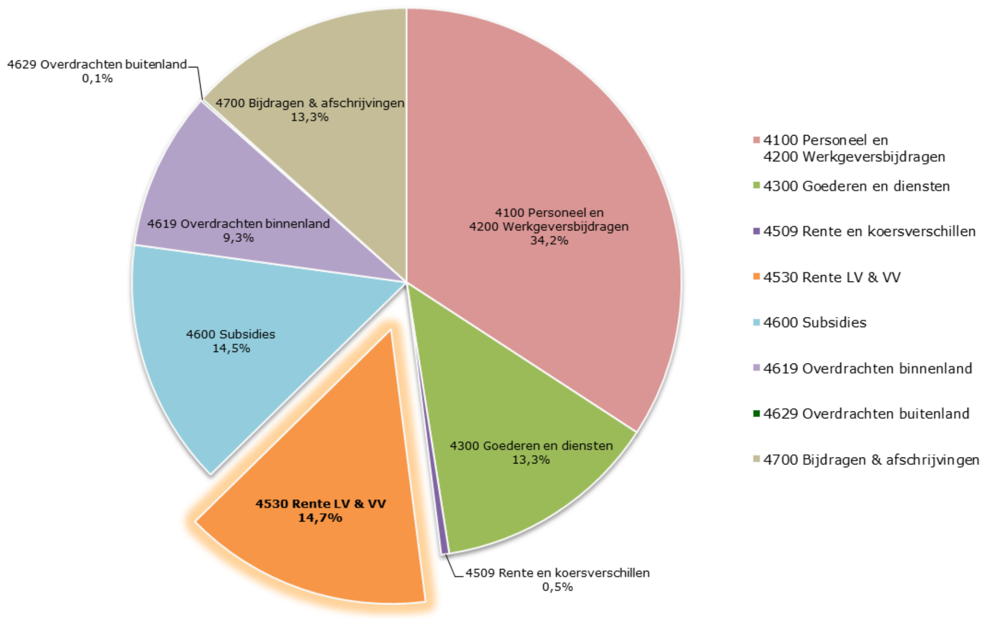
[20] Voorwoord jaarrekening 2015 pagina 7
[21] De schuldstand staat conform de Statistical Digest 2015 van het CBA op 3.974,1 miljoen, wat verband houdt met het tijdstip van publicatie van de Statistical Digest door de CBA en de oplevering van de jaarrekening welke op een later tijdstip heeft plaatsgevonden
[22] Met de rentelasten van de financiering wordt de hoofdkostensoort *4530 Rente LV & VV* bedoeld. Deze kosten staan in directe relatie tot de aangegane geldleningen. Voor deze weergave worden de koersverschillen buiten beschouwing gelaten

Figuur 2.8: Verloop rentekosten over de jaren 2012 tot en met 2015



De bovenstaande grafiek laat zien dat de toename in de rentekosten AWG 19,1 miljoen bedroeg, een groei van 10,6% ten opzichte van het jaar 2014. De regering geeft aan dat zij streeft naar een structurele oplossing om de stijgende rentekosten tegen te gaan. Zij wenst een geleidelijke herfinanciering van de nationale schuldenlast[23] te bereiken. De Algemene Rekenkamer is nagegaan in welke proportie de totale kosten gevormd worden door rente. Dit is in onderstaande figuur uitgebeeld:

Figuur 2.9: Rentekosten in verhouding tot de totale kosten 2015



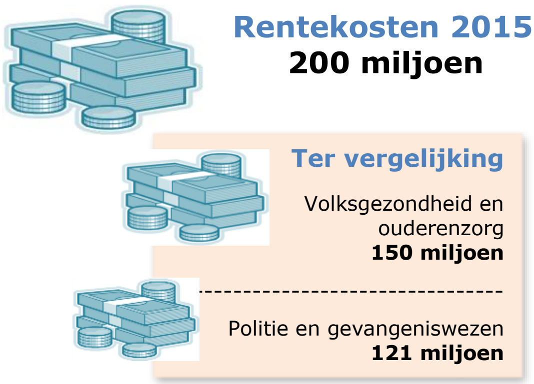
Figuur 2.9 laat zien dat de rentekosten een aanmerkelijk deel vormen van de totale kosten van het Land. De beheersing van deze kosten is dan ook noodzakelijk. De rentekosten over 2015 bedragen namelijk 14,7% van de totale kosten.

---

[23] Nader rapport op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015; pagina 6

Om deze kosten in context te kunnen plaatsen wordt in figuur 2.10 de totale rentekosten vergeleken met de totale kosten voor drie geselecteerde overheidstaken.

Figuur 2.10: Vergelijking rentekosten (in AWG)



Bovenstaande figuur geeft aan dat de werkelijke kosten gerelateerd aan de volksgezondheid en ouderenzorg, AWG 50 miljoen minder bedragen dan de rentekosten. Ook de kosten van Politie en gevangeniswezen (AWG 121 miljoen) zijn bijna AWG 80 miljoen minder. Hoe hoger de rentekosten, hoe minder er aan middelen beschikbaar is voor de overheidstaken die het welzijn van de gemeenschap waarborgt.

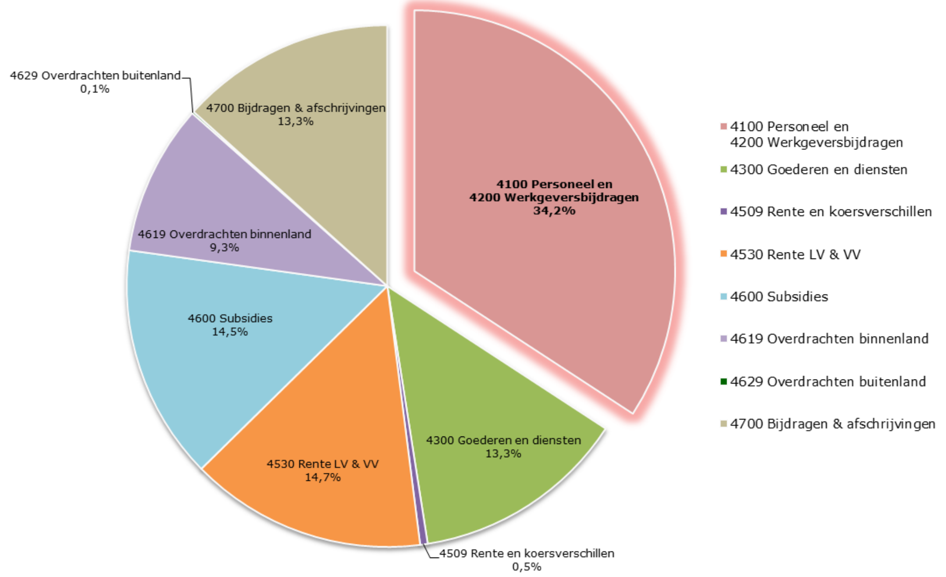
2.1.4 Personeel

De personeelskosten zijn, als grootste kostenpost van het Land, uiterst bepalend voor mogelijke kostenbesparingen, wil er duurzaam bestendigde overheidsfinanciën worden bereikt. De hoogte van de personeelskosten wordt beïnvloed door het gevoerde personeelsbeleid. Reden waarom in deze paragraaf, nadat de kosten van personeel besproken zijn, een verdieping volgt van het personeelsbeleid in relatie tot de weg naar duurzaamheid van de overheidsfinanciën.

Personeelskosten

Zoals reeds in paragraaf 2.1.2 naar voren is gekomen, vormen de personeelskosten de grootste kostenpost voor het Land. Figuur 2.11 laat een beeld zien van de indeling van deze kosten voor het jaar 2015.

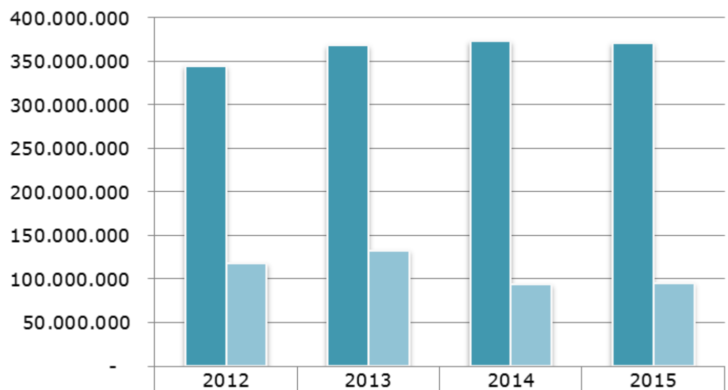
Figuur 2.11: Personeelskosten in verhouding tot de totale kosten 2015



De diagram laat zien dat de kosten gerelateerd aan personeel (hoofdkostensoorten 4100 en 4200) ruim 34% van de totale kosten bedragen. Efficiënte beheersing van de personeelskosten is dan ook van groot belang, gezien deze kostenpost van grote invloed is op de exploitatie van het Land. Reden waarom het verloop van de personeelskosten nader is onderzocht.

De volgende figuur geeft een beeld van de personeelskosten over de jaren 2012 tot en met 2015:

Figuur 2.12: Verloop personeelskosten en werkgeversbijdragen 2012 tot en met 2015 (in AWG)



	2012	2013	2014	2015
4100 Personeel	344.953.587	368.345.514	373.161.701	371.189.320
4200 Werkgeversbijdragen	118.076.922	132.758.936	93.905.346	95.756.425

De hoofdkostensoort *4100 Personeel*[24] toont van 2012 tot en met 2014 een stijgend verloop, waarna deze in 2015 daalt met circa AWG 2 miljoen (5%). De post *4200 Werkgeversbijdragen*[25] toont in 2015 een lichte stijging van circa AWG 1,8 miljoen (2%), nadat deze post in 2014 een aanzienlijke daling heeft gekend ten opzichte van 2013. Per

[24] De hoofdkostensoort 4100 Personeel bestaat uit de volgende kostensoorten: Salarissen en toelagen (4101), Overwerkvergoedingen (4102), Kindertoelage (4103), Vakantie-uitkering (4104) en Vergoedingen e.d. (4105)
[25] De hoofdkostensoort 4200 Werkgeversbijdragen bestaat uit de volgende kostensoorten: Toeslag AOV/AWW (4201), Premies contractanten (4202), Premies buitenland (4203), Bijdrage APFA (4204), AZV-Premie (4206)

saldo zijn de kosten gerelateerd aan personeel in het jaar 2015 gedaald met AWG 121.302 (0,03%).

Beleidsvoornemens op het gebied van personeel

In het begrotingsjaar 2014 kondigde de regering een aangescherpt personeelsbeleid aan welke in het jaar 2015 is voortgezet. De regering wenst met de voortzetting van dit beleid, een kleiner en effectief overheidsapparaat te bereiken, met hiermee het terugbrengen van de personeelskosten. De beleidsvoornemens ten aanzien van ambtenaren, contractanten en adviseurs, zijn in de Landsbegroting 2015 als volgt omschreven:

a. het strikte vacature- en personeelsbeleid wordt voortgezet en geïntensiveerd zowel voor ambtenaren, contractanten en adviseurs (geen draaideurconstructie[26]);
b. vrijgekomen vacatures door pensioen worden niet vervuld;
c. de totale premie neemt af, door de hervormingen in het kader van de verhoging van de APFA-pensioenleeftijd van 60 naar 65 jaar in combinatie met de dekking van het tekort van het APFA-fonds tot 100% dekkingsgraad.

Daarnaast is er ter verdere afslanking van het overheidsapparaat, de invoering van de VUT-, wachtgeld- en deeltijdarbeidsregeling aangekondigd voor het jaar 2015. Hiermee wenst de regering een grotere verlaging van de personeelskosten op middellange termijn te bereiken. Vrijgekomen vacatures die door VUT- en wachtgeldregeling ontstaan, worden -op kaderfuncties na- niet vervuld. Ook stelt de regering in de beleidsvoornemens, dat door efficiëntere roosterindeling en een verscherpt beleid ter vermindering van het ziekteverzuim onder het overheidspersoneel, de overwerkvergoedingen gereduceerd zullen worden. De Algemene Rekenkamer is bij dit onderzoek ingegaan op een aantal van deze beleidsvoornemens, welke in de volgende paragrafen worden besproken.

Personeel beheer

Bij het thema personeel, speelt de *Departamento Recurso Humano* (DRH) een belangrijke rol. De DRH is binnen de overheid het departement dat belast is met advisering en beleidsontwikkeling op het gebied van personeel. De rol van de DRH is bij dit onderzoek dan ook meegenomen. In opzet is de DRH belast met het vormgeven en doen naleven van het personeelsbeleid. Zij is instrumenteel bij de uitvoering van de door de regering voorgenomen doelstellingen. Zo heeft de DRH, bij de indienstreding van personeel, een adviserende rol. Bij het onderzoek zijn twee knelpunten naar voren gekomen, met betrekking tot de rol van de DRH, die van invloed kunnen zijn op de structurele beheersing van de personeelskosten. Deze aspecten zijn:

- het opstellen van personeelsbeleid;
- het aanstellen van personeel bij bureaus ministers.

[26] Met draaideurconstructie wordt bedoeld, de constructie waarbij ambtenaren die uit dienst treden van de overheid, binnen een korte termijn weer aan worden genomen als adviseur/ arbeidscontractant

<u>Opstellen van personeelsbeleid</u>

Het onderzoek heeft uitgewezen, dat de DRH niet betrokken is geweest bij de uiteenzetting van het beleid, zoals gepresenteerd in de Landsbegroting 2015. Dit beleid is namelijk bij het bureau van de minister van Financiën en Overheidsorganisatie opgesteld. De voornemens, zoals gepresenteerd in de Landsbegroting, zijn niet gebaseerd op bestaande beleidsdocumenten. Ook zijn deze voornemens, verder dan wat er in de begroting wordt aangegeven, niet geconcretiseerd. Het gevolg van het niet verder concretiseren van het beleid, is dat voorgenomen maatregelen voor meerdere interpretaties vatbaar zijn en naar eigen inzichten kunnen worden ingevuld. Hierdoor kan het beoogde resultaat niet gewaarborgd worden. Een voorbeeld hiervan is dat bij reeds genomen kostenbesparende maatregelen, sommige ministeries de bezuinigingen tot stand hebben gebracht door inkorting op toelages van het personeel, anderen door het dienstverband met contractanten niet te verlengen. Het voorgaande leidt tot ongelijke toepassing van personeelskosten verlagende maatregelen, waardoor niet per se een duurzame verlaging van personeel en de gerelateerde kosten wordt bereikt.

Opgemerkt wordt, dat de rol van de DRH zich, voor wat de uitvoering van de beleidsvoornemens betreft, beperkt tot het uitoefenen van toezicht op het verloop van personeel ten behoeve van de minister belast met Overheidsorganisatie. Ook brengt zij de VUT-regeling ter uitvoering.

<u>Aanstellen van personeel bij bureaus ministers</u>

Opmerkelijk is, dat in tegenstelling tot de procedure van aanstelling van personeel in vaste dienst, waar de DRH wel een rol speelt, zij geen adviserende rol heeft bij het aanstellen van arbeidscontractanten voor een tijdelijke periode bij de bureaus van de ministers. Dit betekent dat de DRH voor het aanstellen van deze arbeidscontractanten, geen toets verricht van bijvoorbeeld de functiebepaling, schalering en/of de secundaire voorwaarden. Bovendien hebben de bureaus van de ministers geen formele formatie op basis waarvan de benodigde capaciteit en functies kunnen worden getoetst. De DRH heeft, gelet op het voorgaande, geen volledige beheersing over personeel, dat op basis van contracten bij de bureaus van de ministers worden geplaatst en zodoende ook geen beheersing over de kosten die hiermee zijn gemoeid. Uit verdiepend onderzoek blijkt dat er in 2015, 328 medewerkers bij de bureaus werkzaam zijn, waarvan 230 arbeidscontractanten. Dit betekent een financieel belang van ruim AWG 31,3 miljoen.

De verdeling over de diverse ministeries wordt in onderstaande tabel gepresenteerd:

Tabel 2.4: Bezetting bureaus ministers

Bureau	Bezetting 2015			Kosten 2015[27]
	Ambtenaren	*Arbeids-contractanten*	*Totaal*	
Bureau minister Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie & Duurzame Ontwikkeling (AZWIDO)	24	87	111	9.609.586
Bureau minister Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur & Integratie (ROII)	17	51	68	6.028.372
Bureau minister Toerisme, Transport, Primaire Sector & Cultuur (TTPC)	8	14	22	2.048.697
Bureau minister Economische Zaken, Communicatie Energie & Milieu (ECZEM)	7	31	38	3.451.995
Bureau minister Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport (VOS)	7	7	14	2.133.979
Bureau minister van Sociale, Jeugd & Arbeid (SJA)	9	5	14	1.423.113
Bureau minister van Onderwijs & Gezin (OG)	11	11	22	2.529.497
Bureau minister van Justitie (JUS)	10	19	29	3.290.395
Bureau minister van Financiën & Organisatie (FO)	5	5	10	861.525
Totaal	**98**	**230**	**328**	**31.377.159**

Bronnen: DRH en de financiële administratie van het Land

Bovenstaande tabel geeft tevens de onevenredigheid weer in de bezetting tussen de ministeries, door het ontbreken van een formele formatie[28]. Alhoewel de aanstelling van personeel bij de bureaus van de ministers afhankelijk is van de zwaarte van diens portefeuille, is het verschil tussen het grootste bureau (AZWIDO) met 111 personeelsleden en het kleinste bureau (FO) met 10 personeelsleden, opmerkelijk te noemen.

Voortgang beleidsvoornemens omtrent personeel

De effecten van de uitvoering van een aantal gepresenteerde beleidsvoornemens zijn onderzocht om een beeld te krijgen van de voortgang, van de besparingen op personeel. Hierbij is gekeken naar:

- verloop personeelsaantallen;
- pensioenpremie APFA;
- ontwikkeling in overwerkvergoedingen.

Verloop personeelsaantallen

In dit onderdeel wordt het verloop van de personeelsaantallen besproken, om het verband te leggen met het vigerend personeelsbeleid. Het personeelsbestand betreft een weergave van personeel in vaste dienst, arbeidscontractanten, personeelsleden in de overtolligheidspoel en stagiaires, waarvan de personeelskosten direct ten laste van de Landsbegroting worden verantwoord[29].

---

[27] Deze kolom betreft een weergave van de personeelskosten van deze bureaus, namelijk hoofdkostensoorten *4100 Personeel* en *4200 Werkgeversbijdragen*

[28] De Algemene Rekenkamer heeft reeds in het verleden het gebrek aan een formatie bij de bureaus van de ministers aangekaart. Hierbij wordt verwezen naar haar rapportagebrief Terugblik Publieke sector in beeld; instellingsbesluiten d.d. 22 januari 2013

[29] Dit aantal is exclusief leden en personeel van Hoge Colleges van Staat, personeel in dienst van landsbedrijven, overheidsvennootschappen, -stichtingen en andere gesubsidieerde instellingen

In onderstaande tabel wordt het personeelsbestand van eind 2015 weergegeven, waarbij de stand van eind 2014 ter vergelijking is toegevoegd:

Tabel 2.5: Verloop personeelsaantallen

Ministerie	Bezetting 2014	Bezetting 2015	Stijging/ daling (-)
Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie & Duurzame Ontwikkeling	520	500	-20
Ruimtelijk Ontwikkeling, Infrastructuur & Integratie	306	290	-16
Toerisme, Transport & Primaire Sector	272	236	-36
Economische Zaken, Communicatie, Energie & Milieu	176	155	-21
Justitie	1.517	1.430	-87
Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport	269	256	-13
Sociale Zaken, Jeugd & Arbeid	196	193	-3
Onderwijs & Gezin	1.195	1.249	54
Financiën & overheidsorganisatie	615	656	41
Totaal	**5.066**	**4.965**	**-101**

Bron: DRH

De tabel toont qua totale bezetting een daling van 101 werknemers. Deze daling is voor het grootste deel het gevolg van uitdiensttreding door de VUT-regeling, pensioen en het niet verlengen van arbeidscontracten. De grootste daling is te zien bij het ministerie van Justitie (87). De uitdiensttreding bij dit ministerie doet zich voornamelijk voor bij het Korps Politie Aruba (KPA) en de dienst Gevangeniswezen Aruba (KIA). De tweede grootste daling is zichtbaar bij het ministerie van Toerisme, Transport & Primaire Sector (36) wat voornamelijk wordt veroorzaakt door de verzelfstandiging van de Directie Luchtvaart.

De grootste stijging per ministerie, doet zich voor bij het ministerie van Onderwijs en Gezin (54), opgevolgd door het ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie (41). Bij het ministerie van Onderwijs en Gezin is dit voornamelijk het gevolg van een verschuiving van kosten wegens de oprichting van de *Scol Practico pa Ofishi*. De bezetting en de hieraan gerelateerde kosten, die eerst middels subsidie ten laste van de *Stichting Educacion Profesional Basico* kwamen, komen nu direct ten laste van de Dienst Openbare scholen, dus de Landsbegroting. De stijging bij het ministerie van Financiën en Overheidsfinanciën is voornamelijk te verklaren door de verschuiving van de non-actieven van alle ministeries, naar dit ministerie.

<u>Pensioenpremie APFA</u>

Zoals reeds vermeld geeft de regering in haar beleidsvoornemens aan, dat de totale (werkgevers)premie af zal nemen door hervormingen. Een voorbeeld hiervan is de verhoging van de APFA-pensioenleeftijd van 60 naar 65 jaar. Bovendien is het tekort van het APFA-fonds in 2014 gedekt tot 100% dekkingsgraad, door een eenmalige storting van AWG 170 miljoen door het Land. Bij dit onderzoek is de voortgang van de hervormingen getoetst door de bijdrage van het Land aan de APFA over het jaar 2015, af te zetten tegen het jaar 2014, wat in onderstaande tabel wordt gepresenteerd:

Tabel 2.6: Bijdrage APFA 2014 en 2015

(in AWG)	Werkelijk 2014	Werkelijk 2015	Toename/ afname (-)
4204 Bijdrage APFA	32.093.736	32.814.559	720.823

Bron: jaarrekening 2015

De tabel laat zien dat alhoewel een afname wordt beoogd, deze in de werkelijke cijfers niet is gerealiseerd. De bijdrage APFA in 2015 is namelijk met AWG 720.823 toegenomen ten opzichte van het vorig dienstjaar.

Overwerkvergoedingen

De regering wenst een reductie van de overwerkvergoedingen te behalen, door onder meer een verscherpt beleid van het ziekteverzuim en implementatie van een efficiëntere roosterindeling. Om dit te toetsen zijn de kosten van overwerkvergoedingen over 2015 afgezet tegen die van het vorig dienstjaar. Onderstaande tabel geeft hier een beeld van:

Tabel 2.7: Overwerkvergoedingen 2014 en 2015

(in AWG)	Werkelijk 2014	Werkelijk 2015	Toename/ afname (-)
4102 Overwerkvergoedingen	20.471.692	22.251.400	1.779.708

Bron: jaarrekening 2015

Uit de tabel blijkt dat ondanks de voornemens van de regering, de overwerkvergoedingen zijn gestegen met AWG 1,78 miljoen.

2.2 Toets afspraken en wettelijke regelingen

In de vorige paragraaf is bij het onderwerp *Personeel* een verdiepende blik geworpen op een aantal beleidsvoornemens. In deze paragraaf worden belangrijke voornemens, welke deels hun grondslag vinden in wettelijke regelingen, getoetst. Als eerste komen de normen van het BBA en de LAft aan bod[30]. Daarna volgt een uiteenzetting van de voortgang in het financieel beheer.

2.2.1 BBA en LAft normen

In de begroting 2015 wordt aangegeven dat het Kabinet Mike Eman II zich, middels de instelling van een uitgavenplafond, tot en met 2017 verbindt, om jaarlijks niet meer dan AWG 1.350 miljoen uit te geven[31]. Dit wordt door de minister van Financiën bekrachtigd in zijn beleidsvoornemens[32]. In de beleidsvoornemens worden tevens genoemd, de te bereiken kaders van het financieringstekort, welke wettelijk zijn vastgelegd in de LAft. Voor 2015 geldt een tekortnorm van maximaal 3,7% van de collectieve sector, ten opzichte van het BBP.

[30] Een toelichting op deze normen is te vinden in bijlage 2
[31] Zie algemene toelichting; pagina 1 MvT Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015
[32] Zie beleidsvoornemens Financiën en Overheidsorganisatie, pagina 106 MvT Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2015

Om het voldoen aan de bovengenoemde normen te toetsen worden relevante cijfers in onderstaande tabel gepresenteerd:

Tabel 2.8: Toets begrotingsnorm t.o.v. werkelijke cijfers 2015

(in mln. AWG)	Norm BBA/ LAft	Werkelijk 2015	Verschil boven/ onder (-)
Totale inkomsten	**1.150**	**1.268**	**118**
Uitgaven	**1.350**	**1.346**	**-4**
Netto kredietverlening	-	18	-
Financieringssaldo	-	-96	-
BBP*	-	*4.836*	-
in % BBP	**-3,7%**	**-2,0%**	**-1,7%**

**BBP zoals gepresenteerd in CBA Statistical Digest 2015*

Bovenstaande tabel geeft aan dat de BBA-norm, voor zowel het inkomstenkader als het uitgavenplafond is behaald. De inkomsten overstijgen het kader met AWG 118 miljoen, terwijl de uitgaven met AWG 4 miljoen binnen het uitgavenplafond zijn gebleven.

De tabel laat tevens zien dat het financieringstekort in verhouding tot het BBP van de overheid in enge zin, 2,0% bedraagt[33]. Met overheid in enge zin wordt alleen de centrale overheid, dus het Land, bedoeld en niet de gehele collectieve sector[34]. De collectieve sector is pas ingaande 1 januari 2016 gedefinieerd, waardoor de tekortnorm voor de gehele collectieve sector voor het jaar 2015, niet is getoetst. Voor de wat de overheid in enge zin betreft, is de tekortnorm van 3,7% dus behaald.

De werkelijke cijfers over 2015 zijn ook vergeleken met die van 2014. Tabel 2.9 bevat meer detail op deze vergelijking:

Tabel 2.9: Vergelijking t.o.v. 2014

(in mln. AWG)	Werkelijk 2014	Werkelijk 2015	Verschil stijging/ daling (-)
Totale inkomsten	1.161	1.268	107
Uitgaven	1.575	1.346	-229
Netto kredietverlening	34	18	-16
Financieringstekort	**448**	**96**	**-352**
BBP*	*4.768*	*4.836*	
in % BBP	**9,4%**	**2,0%**	**-7,4%**

**BBP zoals gepresenteerd in CBA Statistical Digest 2014 en 2015*

Bovenstaande tabel laat zien dat het financieringstekort voor 2015, AWG 96 miljoen bedraagt. Dit is een afname van AWG 352 miljoen ten opzichte van 2014. Deze daling kan deels worden verklaard door het feit dat het tekort in 2014 hoger was uitgevallen wegens een eenmalige bijdrage aan het APFA. Deze bijdrage bracht het financieringstekort in 2014 naar 9,4% in verhouding tot het BBP. Indien deze eenmalige APFA bijdrage buiten beschouwing wordt gelaten, zou het tekort in 2014 zijn uitgekomen

[33] In de jaarrekening 2015 wordt een tekort gepresenteerd van 1,9% in plaats van 2,0%. Dit is te wijten aan het feit dat ten tijde van de oplevering van de jaarrekening 2015, het BBP over 2015 nog niet officieel gepubliceerd was door de CBA. Hierdoor bestaat er een klein verschil in het tekort ten opzichte van het BBP conform bovenstaande berekening en hetgene wat in de jaarrekening wordt gepresenteerd

[34] Een toelichting hierop is te vinden in bijlage 2

op 5,8% van het BBP. De verdere daling van 5,8% naar 2,0% in 2015 is nog steeds significant te noemen. Recapitulerend kan de daling van het financieringstekort in 2015 worden verklaard door de reeds genoemde:

- kostenverlaging van AWG 62,4 miljoen (o.a. daling landsbijdrage AZV);
- middelenverhoging van AWG 58 miljoen (o.a. stijging winstbelasting; VAS);
- kwijtschelding vanuit de SVB van AWG 60,5 miljoen (boedelscheiding-lening).

Om duurzame overheidsfinanciën te bereiken, is het van belang dat structurele kostenbesparingen en inkomstenverhogingen plaatsvinden, daar waar de ministers een directe invloed hebben. Dit is bij bovengenoemde opsomming niet het geval. Zo is de verlaging van de landsbijdrage AZV in 2015, grotendeels het gevolg geweest van het creëren en verhogen van een inkomstenbron (BAZV) die, buiten de begroting om, direct ten gunste komt van de AZV. Alhoewel de invoering van de BAZV een structurele maatregel betreft, heeft de regering geen directe invloed op de kostenbeheersing van de AZV. Bij de overige twee aspecten gaat het thans niet om kostenbesparingen. De middelenverhoging is het gevolg van een wijziging in de systematiek van de inning van de VAS-belasting en de kwijtschelding van de boedelscheiding betreft een incidentele meevaller voor het Land.

2.2.2 Financieel beheer

Bij het streven naar duurzame houdbare overheidsfinanciën is een in orde zijnde financieel beheer van groot belang. Om duurzaam houdbare overheidsfinanciën te behalen dienen er structurele maatregelen te worden genomen. Het financieel beheer dient te waarborgen dat de doelstellingen van de maatregelen worden behaald en dat deze worden behouden. Het op orde brengen van het financieel beheer van het Land, is een onderwerp dat al jaren op de agenda staat. Echter blijkt het steeds vast te lopen bij het daadwerkelijk ten uitvoer brengen van de verbeteringen.

Verbeterplan

De minister van Financiën heeft in 2015 een Verbeterplan financieel beheer opgesteld en aan de Staten aangeboden. Hiermee is de minister tegemoet gekomen aan een motie van de Staten om prioriteit te geven aan het verbeteren van het financieel beheer[35] en deze prioriteitstelling te concretiseren in een plan. De minister beoogt met dit Verbeterplan het op een voldoende niveau brengen en behouden van de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van het Land[36].

Het Verbeterplan is later vervangen door een geactualiseerd plan dat, naar aanleiding van de bevindingen van een uitgevoerde *Self assessment* test, verder is geconcretiseerd. De uitgevoerde *Self assessment* is op advies van het CAft uitgevoerd en is gebaseerd op

[35] Motie no. 1 dd. 23 september 2014 bij de behandeling van de Ontwerp Landsverordening tot vaststelling van het exploitatiesaldo van de jaarrekening 2012
[36] Verbeterplan Financieel Beheer Aruba, versie februari 2016

het *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA)-normenkader. Uit het *Self assessment* is gebleken dat het financieel beheer op gebied van vastlegging, verslaggeving, extern toezicht en controle voor verbetering vatbaar is.

Het geactualiseerd Verbeterplan is gebaseerd op een hybride aanpak. Dit betekent dat niet alleen de lage PEFA-scores worden aangepakt, maar dat ook maatregelen worden getroffen die de interne beheersing van processen binnen de diensten ressorterend onder het ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie, structureel bevorderen. Hierbij kan worden gedacht aan het borgen van inkomsten door prioriteit te geven aan de structurele verbeteringen op het gebied van informatie technologie bij de Departamento di Impuesto en de wegwerking van achterstanden in de invordering van openstaande inkomstenbelasting aanslagen.

In het Verbeterplan zijn er aan acht maatregelen de prioriteit gegeven. Aan de verbeteringen is geen concreet tijdpad gebonden aangezien de systematiek achter de uitvoering van het verbeterplan dynamisch is. De systematiek zal er voor moeten zorgen dat het plan, indien en wanneer noodzakelijk, wordt aangepast en verscherpt. Het is belangrijk dat deze systematiek wordt gevolgd en dat de minister ook toeziet op de naleving van de systematiek en de voortgang van de verbeteringen. In bijlage 4 worden de acht maatregelen op hoofdlijnen gepresenteerd.

Resultaten verbeterplan financieel beheer

De voortgang van het verbeterplan wordt per kwartaal aan de minister en het CAft gerapporteerd. Het rapporteren aan het CAft geschiedt door middel van uitvoeringsrapportages per kwartaal (URK). Het CAft voorziet elk kwartaalrapport van een advies. Naar aanleiding van deze adviezen worden verbeteringen aan de rapportages aangebracht of worden aanvullende maatregelen genomen voor het behalen van de verbeteringen.

Uit de opgeleverde rapportages blijkt, dat er voor elke verbetermaatregel acties gaande zijn. Hoewel de uitvoering van verbetermaatregelen zich nog in een beginfase bevind, hebben een aantal van de maatregelen al resultaten geleverd of hebben deze tot verdere verbeterstappen geleid. Voorbeelden hiervan zijn de versnelde invorderingsactie op achterstallige winst- en inkomstenbelastingen bij de Departamento di Impuesto en de actualisatie van processen bij de sub-administraties bij de Directie Financiën die het mogelijk heeft gemaakt dat deze per kwartaal worden afgesloten. Ook heeft dit met zich gebracht dat de URK een steeds verder gestandaardiseerde vorm en inhoud heeft gekregen. De meest belangrijke resultaten naar aanleiding van het Verbeterplan zijn opgenomen in bijlage 4.

Ondanks het feit dat de financiële administratie is bijgewerkt en dat per kwartaal afsluitingen plaats vinden ten behoeve van bovengenoemde kwartaalrapportages, is de jaarrekening 2015 niet tijdig aangeboden aan de Algemene Rekenkamer. Dit is onder meer te wijten aan de werkdruk bij de afdeling Financiële Rapportage en Analyse (FRA) van de Directie Financiën. Deze afdeling is belast met zowel het opstellen van de

kwartaalrapportages als de jaarrekening van het Land, waarbij de oplevertermijnen min of meer samenvallen. Gezien het belang voor het tijdig blijven opleveren van deze rapportages, acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat de werkprocessen en bezetting van de afdeling FRA de benodigde aandacht krijgen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat op een belangrijk onderwerp, namelijk de actualisering van de comptabele wet- en regelgeving, nog weinig voortgang is geboekt. Ondanks het feit dat de afgelopen jaren diverse commissies in het leven zijn geroepen en diverse adviezen zijn uitgebracht, heeft dit nog niet tot een afgerond product geleid. De comptabele wet- en regelgeving geeft het kader weer waaraan het financieel beheer moet voldoen en is dus een randvoorwaarde voor de te realiseren verbeteringen.

Overige bevindingen

De Centrale Accountantsdienst (CAD) heeft in 2015 en 2016 onderzoeken[37] gedaan naar administratieve processen bij de Directie Financiën en de verantwoordingscijfers uit de jaarrekening. De resultaten van deze onderzoeken, kunnen gebruikt worden bij de verbetering van de onderzochte processen. De toepassing van de resultaten van deze onderzoeken kunnen derhalve positieve gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de verantwoorde cijfers en zo ook een verbetering van de kwaliteit van de cijfers en verslaggeving teweegbrengen. Hierbij is het van belang dat de Directie Financiën gevolg geeft aan de aanbevelingen naar aanleiding van deze onderzoeken.

[37] Rapport CAD.2016.12 d.d. 12 juli 2016 inzake het beheer en de verantwoording van langlopende leningen o.g. en rapport CAD.2016.01 d.d. 12 januari 2016 over het onderzoek naar het totstandkomingsproces van het GFO-overzicht

3 Begrotingsuitvoering

In dit hoofdstuk wordt de begrotingsuitvoering over het dienstjaar 2015 gepresenteerd. De begrotingsuitvoering is een onderdeel van de begrotingscyclus. Vandaar dat eerst een korte uitleg volgt van de begrotingscyclus. Daarna volgt een belangrijk aspect van de begrotingsuitvoering, namelijk de monitoring op de begrotingsuitvoering. De realisatie van de begroting (verantwoording) komt in het daarop volgende hoofdstuk aan bod.

3.1 Begrotingscyclus

De begrotingscyclus is een proces van elkaar opvolgende onderdelen, dat een periode bestrijkt van ongeveer drie jaren. De opeenvolgende onderdelen van de begrotingscyclus zijn: de begrotingsvoorbereiding, de -uitvoering en de -verantwoording. De jaarrekening vormt het sluitstuk op de begrotingscyclus. In de jaarrekening legt de regering verantwoording af over het gevoerde beleid en de hiervoor bestede middelen. De jaarrekening van een dienstjaar dient als input voor de behandeling van de begroting voor een komend dienstjaar. De jaarrekening bevat immers informatie over de stand van ’s Lands financiën, op basis waarvan de Staten hun besluitvorming baseren voor de te machtigen begroting. Een goed lopende begrotingscyclus is daarom van essentieel belang voor de optimale taakuitoefening van de Staten.

Wettelijke termijnen

De Staatsregeling schrijft de termijnen voor van de indiening van de relevante stukken voor het goed verloop van de begrotingscyclus. Zo dient de Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ministeries van het Land (ontwerpbegroting) voor een bepaald jaar, uiterlijk 1 september van het dienstjaar daarvoor, ingediend te worden bij de Staten. Dit bekrachtigt het machtigingskarakter[38] van de begroting en de autorisatiefunctie van de Staten.

Voor wat de jaarrekening betreft, dient de jaarrekening van het Land over het afgelopen jaar, vóór 1 juni van het daaropvolgend dienstjaar, bij de Algemene Rekenkamer te worden ingediend ter beoordeling. Daarna dient de Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van het exploitatiesaldo, met hierbij de jaarrekening en het rapport van de Algemene Rekenkamer, uiterlijk 1 september aan de Staten te worden aangeboden door de minister van Financiën.

[38] Een landsverordening tot vaststellen van de begroting van het Land is een machtiging (vooraf) tot het doen van uitgaven voor de daarbij genoemde doelstellingen en tot het daarin genoemde bedrag

Figuur 3.1 geeft een beeld van het verloop van de begrotingscyclus van het huidige dienstjaar (2015).

Figuur 3.1: Weergave begrotingscyclus



Bovenstaande figuur laat zien dat de ontwerpbegroting 2015 vóór 1 september 2014 ingediend had moeten zijn. De wettelijke termijn voor het inleveren van de begroting is, net als voorgaande jaren, ook voor het dienstjaar 2015 overschreden. De begroting is pas op 23 maart 2015 ingediend. Deze is vervolgens op 19 mei 2015 vastgesteld en op 21 mei 2015 afgekondigd. De verlate indiening van de Landsbegroting is van structurele aard.

De minister van Financiën, had de jaarrekening 2015, vóór 1 juni 2016, bij de Algemene Rekenkamer in moeten dienen. Deze is op 28 juni 2016 ingediend bij de Algemene Rekenkamer. Hierna diende de Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van het exploitatiesaldo over het dienstjaar 2015, de jaarrekening 2015 en het rapport van de Algemene Rekenkamer hierover, uiterlijk 1 september 2016 aan de Staten te zijn aangeboden. De jaarrekening 2015 is 28 dagen na de wettelijke termijn, aan de Algemene Rekenkamer aangeboden ter beoordeling, wat ook gevolgen heeft gehad voor de tijdige aanbieding van deze jaarrekening en de daarbij behorende documenten, aan de Staten.

De structureel te late indiening van begrotings- en verantwoordingsdocumenten, doet inbreuk op de uitoefening van het budgetrecht van de Staten. Zo wordt bij de te late indiening van de ontwerpbegroting, artikel 11 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) toegepast. De toepassing van dit artikel wordt onderstaand toegelicht.

Toepassing artikel 11 CV 1989

De middels de Landsbegroting toegekende middelen, zijn beschikbaar op het moment dat de landsverordening ter vaststelling van deze begroting, wordt geplaatst in het Afkondigingsblad van Aruba. Deze treedt dan in werking met ingang van 1 januari van het jaar, waarop de begroting betrekking heeft. Het kan echter voorkomen dat de

begroting niet is vastgesteld per 1 januari van het jaar waarop deze betrekking heeft. In dit geval is in de CV 1989 de flexibiliteit ingebouwd om de overheidsdiensten, in ieder geval een viertal maanden lopend te houden, in welke tijd de begrotingsbehandeling dient te worden afgerond en de desbetreffende landsverordening dient te worden vastgesteld. Dit is geregeld in artikel 11 CV 1989. Dit artikel laat de ministeries in bovengenoemd geval beschikken, over ten hoogste vier twaalfde (4/12) deel van de bedragen, die voor gelijksoortige kosten zijn vastgesteld in de landsbegroting van het voorafgaande dienstjaar.

Als gevolg van de late aanbieding van de begroting aan de Staten en de vaststelling hiervan, is artikel 11 lid 1, CV 1989, middels circulaire d.d. 19 december 2014, van toepassing gesteld. Vervolgens is op 28 april 2015 middels een ministeriële beschikking aangekondigd dat de ministers, gelet op artikel 11 lid 2 CV 1989, over een groter gedeelte dan 4/12 van de bedragen die voor gelijksoortige kosten in de begroting 2014 zijn vastgesteld, kunnen beschikken. De Algemene Rekenkamer merkt op, dat de ministeriële beschikking die door de regering in april 2015 is uitgebracht, net als in het voorgaand jaar, geen limiet stelt aan de gelden die aan de ministers beschikbaar worden gesteld. Door de toepassing van deze bepaling, wordt het budgetrecht van de Staten uitgehold.

Op de toepassing van artikel 11 lid 1 en 2 CV 1989 heeft de minister van Financiën wel een beperking gezet, door het inzetten van artikel 18 lid 2 CV 1989. De toepassing van artikel 18 CV 1989 wordt behandeld in paragraaf 3.2.2.

3.2 Monitoring begrotingsuitvoering

De begrotingsuitvoering wordt vanuit verschillende invalshoeken gemonitord. Het belang voor het monitoren van de begrotingsuitvoering ligt primair in het machtigingskarakter van de begroting. De Staten hebben, als autoriserende macht, de taak om toezicht te houden op de uitvoering van de door hen gemachtigde begroting(en). Daar tegenover staat de verantwoordelijkheid van de minister voor de bewaking, sturing en de uitputting van de begroting. Monitoring dient ter beheersing van de begroting en onder andere om begrotingsoverschrijdingen te voorkomen. De tijdige signalering van dreigende begrotingsoverschrijding is van groot belang, ter voorkoming van onrechtmatigheden in de begrotingsuitvoering. Bij dit onderzoek is nagegaan in hoeverre de regering beschikt over een degelijk functionerend monitoringssysteem. Hierbij wordt eerst de opzet besproken en daarna hoe met dit systeem in de praktijk wordt omgegaan.

3.2.1 Opzet monitoringsysteem

De opzet van het monitoringsysteem is in grote lijnen vastgelegd in de comptabele wet- en regelgeving. Hierin worden de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de ministers, diensten en directies uiteengezet.

Comptabele wet- en regelgeving

De CV 1989 stelt elke minister verantwoordelijk voor zijn eigen begrotingszaken en voor het voeren van een eigen financiële administratie over het aan hem toegekend deel, van de vastgestelde Landsbegroting [39]. De minister van Financiën wordt daarbij verantwoordelijk gesteld voor de centrale Landskas en aan het Land toebehorende geldswaardige papieren[40]. De centrale begrotings- en financiële administratie wordt door de Directie Financiën van het ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie gevoerd. De minister van Financiën is tevens de bevoegdheid geboden, om verscherpende maatregelen te nemen om beter toezicht te houden op de besteding van landsgelden[41].

De regels voor het doelmatig beheer en de controle op de administraties [42] ter uitoefening van de verantwoordelijkheid voor de centrale Landskas door de minister van Financiën, zijn uitgewerkt in twee ministeriële regelingen, namelijk de Richtlijnen Centrale Begrotings- en Financiële Administratie (RCBFA) en de Regeling Overige Financiële Administraties (ROFA).

De RCBFA schrijft de inrichting, de wijze waarop het beheer wordt gevoerd en de verslaggevingsvoorschriften voor, van de centrale begrotings- en financiële administratie. Conform de verslaggevingsvoorschriften dient de Directie Financiën maandelijkse en kwartaal overzichten en prognoses op te stellen.

De ROFA behandelt voornamelijk de inrichting van de administratie en de kredietbewaking bij de diensten. De kredietbewaking dient op elk moment inzicht te geven op de gemaakte investeringen en kosten, en de nog beschikbare middelen. De ROFA beschrijft tevens de te volgen procedure door de diensten, bij dreigende begrotingsoverschrijdingen[43].

Landsverordening Aruba financieel toezicht

Zoals reeds in de inleiding is besproken is in 2015 de LAft in werking getreden. Met de implementatie van de LAft, is de plicht van de minister voor het opstellen van tussentijdse rapportages verder verzwaard. De minister dient, ten behoeve van de toezichtstaak van het CAft, per kwartaal uitvoeringsrapportages op te stellen. Aan de tijdige oplevering en de op te nemen informatie in de URK, zijn nadere eisen gesteld.

De URK is als rapporteeringmechanisme een belangrijk instrument voor de ministers, om hun begrotingsuitvoering te beheersen en aan- en bijsturing te geven aan de beleids- en bedrijfsvoering van het Land. Eveneens wordt door middel van de URK de informatiepositie van de Staten versterkt door tijdige informatie aan te leveren. De Staten wordt door de URK-rapportages beter in staat gesteld om tussentijds haar controlerende taak uit te oefenen en toezicht te houden op de begrotingsuitvoering.

---

[39] CV 1989 artikel 7
[40] CV 1989 artikel 12
[41] CV 1989 artikel 18
[42] CV 1989 artikel 10
[43] ROFA; artikel 6 lid 2 en 3

3.2.2 Monitoring in de praktijk

De minister van Financiën heeft in 2015 op grond van artikel 18 lid 2 CV 1989 verscherpende maatregelen genomen in verband met de toepassing van artikel 11 lid 1 en 2 CV 1989 (zie paragraaf 3.1). Hiermee beoogde de minister de werking van artikel 11 CV 1989 te beperken, door de uitdrukkelijke voorafgaande goedkeuring van de Directie Financiën te vereisen voor het aangaan van elke verplichting. Voor verplichtingen boven het bedrag van AWG 25.000 is het vereiste nog scherper; hierbij werd de voorafgaande goedkeuring van de minister van Financiën vereist. Hoewel de CV 1989 geen limiet stelt aan de periode, waarover een artikel 18 maatregel kan worden toegepast, heeft de minister het nodig geacht het verscherpende toezicht slechts voor de geldigheid van artikel 11 CV 1989 te laten gelden, dat wil zeggen totdat de begroting is goedgekeurd.

De monitoring op ministerieniveau en op niveau van diensten en directies, verloopt in de praktijk niet op uniforme wijze. Elke dienst is op grond van de ROFA, verplicht om een kredietbewaking bij te houden om zodoende op elk moment inzicht te hebben in de beschikbare middelen. Het is belangrijk dat de diensten zelf beschikken over informatie betreffende de beschikbare middelen, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het tijdig signaleren van dreigende begrotingsoverschrijdingen, zodat deze op de meest gunstige manier kunnen worden voorkomen. Toch komt het vaak voor dat dreigende begrotingsoverschrijdingen, vanuit de Directie Financiën worden gesignaleerd en niet door de betrokken diensten. Echter dient hierbij wel opgemerkt te worden, dat er geen structurele communicatie bestaat vanuit de afdeling Begrotingszaken van de Directie Financiën, naar de bureaus, directies en diensten toe, betreffende de monitoring van de begrotingsuitvoering. Dit is, vanuit de centrale rol die de Directie Financiën speelt, wel belangrijk. Slechts op verzoek van belanghebbenden geeft de afdeling Begrotingszaken van de Directie Financiën ondersteuning bij de begrotingsbewaking of deelprocessen daarvan.

Dreigende begrotingsoverschrijdingen kunnen op twee manieren worden voorkomen. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op deze twee manieren en hoe dreigende begrotingsoverschrijdingen in 2015 zijn afgehandeld.

3.2.3 Dreigende begrotingsoverschrijdingen

Dreigende begrotingsoverschrijdingen kunnen in eerste instantie worden voorkomen door middel van een overheveling van beschikbare middelen van één kostensoort naar een andere kostensoort, binnen dezelfde hoofdkostensoort. Het begrote bedrag op de hoofdkostensoort dient gelijk te blijven, zodat de goedgekeurde begroting niet wordt aangetast. Hierbij is dus geen wijziging van de begroting vereist.

In het geval dat er geen mogelijkheid bestaat, om binnen een hoofdkostensoort over te hevelen, is een begrotingswijziging nodig. De CV 1989 biedt de mogelijkheid aan de

ministers, om in bijzondere gevallen de vastgestelde begroting te wijzigen door het toepassen van de voorhangprocedure conform artikel 14 CV 1989[44]. De minister wordt dan middels een landsbesluit gemachtigd, om de verplichting aan te gaan die de vastgestelde begroting te boven gaat. Deze machtiging dient achteraf te worden geformaliseerd, door middel van een landsverordening tot wijziging van de begroting. Echter wordt deze mogelijkheid wel gelimiteerd tot die gevallen, waarvan de verplichtingen geen uitstel gedogen tot het volgend begrotingsjaar.

De Algemene Rekenkamer constateert dat in 2015 drie verzoeken aan de ministerraad zijn gepresenteerd met als doel de besluitvorming over het opstarten van een voorhangprocedure conform artikel 14 CV 1989. Opmerkelijk is dat bij alle drie de gevallen, de mogelijkheid nog bestond om de wijziging via een Nota van Wijziging[45] op de begroting, aan te brengen. Dit gezien het feit dat de oorspronkelijke verzoeken, vanuit de ministeries, vóór de goedkeuring van de begroting zijn gedaan. De Algemene Rekenkamer heeft in geen van de drie gevallen kunnen bevestigen, dat er sprake is geweest van verplichtingen die geen uitstel konden gedogen tot het volgende dienstjaar. De gevallen duidden echter, op inefficiëntie in het begrotingsvoorbereidingsproces.

Hoewel alle drie gevallen in een wijziging van de begroting hebben geresulteerd, is slechts in één geval de procedure conform artikel 14 CV 1989 gevolgd. Bij het enig geval dat deze procedure heeft doorlopen, is een landsbesluit aan de Staten voorgelegd, conform de wettelijke bepaling. Echter is de vervolgprocedure niet conform de wettelijke bepalingen verlopen. Zo is de machtiging niet voor het volledig bedrag geformaliseerd, middels de begrotingswijziging (suppletoire begroting). Dit wordt in onderstaande figuur geïllustreerd:

Figuur 3.2: Traject voorhangprocedure ex artikel 14



Bij de formalisatie middels de suppletoire begroting, is slechts een bedrag van AWG 150.000 aangewend voor de culturele activiteiten die middels het gepresenteerde

[44] Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar bijlage 2
[45] Een nota van wijziging bevat één of meer (inhoudelijke) wijzigingen op een wetsvoorstel, dat nog in behandeling is bij de Staten

Landsbesluit beoogd werden, terwijl de dekkingsmiddelen voor deze verplichtingen wel voor het volledig bedrag AWG 300.000 uit hoofdkostensoort *4600 Subsidies* zijn gehaald. Het restantbedrag van AWG 150.000 is gebruikt, voor de compensatie van overige overschrijdingen binnen het ministerie. Alhoewel het opstarten van de voorhangprocedure toe te juichen is, acht de Algemene Rekenkamer de bovengenoemde manier van handelen, in strijd met de wettelijke bepalingen. De machtiging middels het Landsbesluit, is namelijk gegeven voor een *specifieke* verplichting die geen uitstel kon gedogen tot het volgend dienstjaar. De middelen zijn echter ook voor andere doeleinden gebruikt.

Het wijzigen van de begroting aan het eind van het jaar, zonder het (op de juiste wijze) doorlopen van de procedure artikel 14 CV 1989, is in strijd met met de gedachte achter het machtigingskarakter van de begroting en de autorisatiebevoegdheid van de Staten. Deze inbreuk heeft zich bij alle drie bovengenoemde gevallen voorgedaan. De autoriserende macht is in deze gevallen met voldongen feiten gepresenteerd.

4 Verantwoording

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen over de begrotingsuitvoering over het dienstjaar 2015 gepresenteerd. Eerst wordt de cijfermatige consistentie van de jaarrekening belicht en wordt de informatiewaarde van de jaarrekening behandeld. Daarna wordt de begrotingsuitvoering gepresenteerd, waarbij de gerealiseerde kosten en middelen naast de Landsbegroting zijn gelegd.

4.1 Aansluiting en informatiewaarde van de jaarrekening

De Algemene Rekenkamer heeft, net als in voorgaande jaren, geen onderzoek verricht naar de getrouwheid van de jaarrekening 2015, aangezien de tekortkomingen in de financiële beheersing nog bestaan en toereikende wet- en regelgeving nog ontbreekt. Bij het onderzoek naar de jaarrekening 2015 als verantwoordingsdocument, zijn er naast de analyse van de overschrijdingen in de kosten en onderschrijdingen in de middelen, aansluitingswerkzaamheden verricht en is de informatiewaarde van de jaarrekening 2015 onderzocht. Onderstaand worden de bevindingen gepresenteerd.

4.1.1 Interne consistentie

Interne consistentie betekent dat de opgenomen cijfers in de verschillende onderdelen van de jaarrekening op elkaar aansluiten. De onderdelen van de jaarrekening zijn: de balans, de exploitatierekening, de staat van investeringen, de staat van herkomst en besteding van middelen (SHBM) en de bijbehorende toelichting en bijlagen.
De jaarrekening 2015 is rekenkundig juist en intern consistent, met uitzondering van een aansluitingsverschil van AWG 99.388 tussen de bijlage *B6 Staat van investeringen inclusief voorgaande jaren per ministerie* en bijlage *B-6-1 Investeringen voorgaande jaren specificatie*.

4.1.2 Externe afstemming

Bij de externe afstemming is nagegaan of de jaarrekening 2015 aansluit op de centrale financiële administratie van het Land[46], de jaarrekening 2014 en de goedgekeurde begroting over 2015.

[46] Bij de aansluiting van de jaarrekening op de financiële administratie is niet onderzocht of de in de financiële administratie opgenomen cijfers juist, volledig en betrouwbaar zijn

De onderdelen balans, exploitatierekening en staat van investeringen sluiten aan op de centrale financiële administratie van het Land. Voor wat de SHBM betreft, zijn geen aansluitingswerkzaamheden verricht, aangezien de cijfers niet volledig zijn ontleend uit de centrale financiële administratie. Er is geen aansluiting gevonden tussen de cijfers van de post *Lokale kredietaflossing* van bijlage *C Financieringsbehoefte*[47] en de financiële administratie. Er is sprake van een verschil van AWG 58,63 miljoen tussen de financiële administratie en de jaarrekening 2015. Dit verschil wordt veroorzaakt, doordat de nog te ontvangen aflossingen van studieleningen vooruit zijn gefactureerd, dus voor de totaal openstaande schuld, terwijl de werkelijke (jaarlijkse) ontvangsten lager liggen. In bijlage *C Financieringsbehoefte* is verder ook een gering verschil geconstateerd bij de post *Schenkingen* tussen de jaarrekening 2015 en de financiële administratie.

De vergelijkende cijfers over het jaar 2014 in de jaarrekening 2015, komen overeen met de cijfers in de jaarrekening 2014. Afsluitend wordt vermeld dat de in de jaarrekening 2015 opgenomen begrotingscijfers, aansluiten op de goedgekeurde begroting 2015.

4.1.3 Informatiewaarde jaarrekening

Presentatie en toelichting

De jaarrekening 2015 is vergeleken met het voorgaande jaar, qua presentatie en toelichting, op enkele wijzigingen na, gelijk gebleven. Voor het dienstjaar 2015 is de presentatie van de exploitatierekening gewijzigd. Hierbij zijn enkele niet begrote posten, zoals de *dotatie* en *vrijval op voorzieningen* evenals de *koersverschillen*, apart onder het *Netto Saldo dienstjaar* gepresenteerd. De separate presentatie van deze voorgenoemde posten doelt op een verbeterde inzicht in de posten, die niet worden begroot.

Voor wat betreft de toelichting op de exploitatierekening wordt geconstateerd dat er nog altijd inconsistenties voorkomen en dat er verschillen zijn in de diepgang van de toelichtingen tussen de ministeries. Ook mist in de jaarrekening een verdieping van de realisatie van specifieke beleidsvoornemens per ministerie, ook al is dit in de wettelijke bepalingen nog niet verplicht gesteld. Er zijn over de concretisering van beleidsinformatie in de jaarrekening, ook nog geen afspraken gemaakt tussen de Staten en de regering.

Het door de minister van Financiën gepresenteerde verslag, acht de Algemene Rekenkamer een vooruitgang, omdat de minister in dit verslag een verdiepende blik werpt op de ontwikkeling van de financiële situatie van het Land.

Afsluitend wenst de Algemene Rekenkamer op te merken, het opvallend te vinden dat de toelichting op de jaarrekening 2015, geen informatie verschaft over verplichtingen voortvloeiende uit nieuwe PPS-projecten. Hiermee doelt de Algemene Rekenkamer specifiek op het *Green Corridor* project, waarvan de sluiting van de financiële

[47] Jaarrekening 2015, pagina 194

overeenkomst (*financial closing)*, op 2 juli 2015 heeft plaatsgevonden. Alhoewel het Land zich heeft verbonden aan uitbetaling van vergoedingen voor dit project van ruim AWG 16 miljoen per jaar over de duur van 18 jaren, verschaft de toelichting op de *Niet uit de balans blijkende verplichtingen en vorderingsrechten* in de jaarrekening 2015, geen nadere informatie over de vergoedingen uit hoofde van PPS-projecten.

4.2 Begrotingsrealisatie

De begrotingsrealisatie omhelst de uitvoering van het voorgenomen beleid door de regering, binnen de vastgestelde begroting. De gerealiseerde cijfers zijn afgezet tegen de begrote cijfers van het dienstjaar 2015. In de volgende paragrafen wordt de realisatie van kosten en middelen over het dienstjaar 2015 gepresenteerd.

4.2.1 Over- en onderschrijdingen

De begroting wordt op het niveau van hoofdbudgethouder/hoofdkostensoort [48] goedgekeurd, dit is het autorisatieniveau van de Staten. In deze paragraaf worden eerst de overschrijdingen die zich in de kosten hebben voorgedaan gepresenteerd; daarna wordt een beeld gegeven van de onderschrijdingen in de middelen op het niveau van hoofdbudgethouder/hoofdmiddelensoort.

Overschrijdingen in de kosten

In 2015 zijn wederom bij diverse hoofdbudgethouders/hoofdkostensoorten overschrijdingen in de kosten geconstateerd. Tabel 4.1 biedt een weergave van de tien grootste overschrijdingen in absolute bedragen, welke in volgorde van grootte zijn gepresenteerd.

[48] Voor een korte toelichting wordt verwezen naar bijlage 2

Tabel 4.1: Tien grootste overschrijdingen in de kosten (in AWG)

	Hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort	Begroot	Werkelijk	Over-schrijding	In % t.o.v. de begroting
1	066 Overig Volksgezondheid Ouderenzorg & Sport/ 4700 Bijdragen & afschrijvingen (VOS)	70.549.800	84.373.186	13.823.386	20%
2	108 Overige Financiën & Overheidsorganisatie/ 4509 Rente en koersverschillen (F&O)	0	6.249.763	6.249.763	-
3	104 Financierings- & Algemene dekkingsmiddelen/ 4700 Bijdragen & afschrijvingen (F&O)	0	5.634.712	5.634.712	-
4	104 Financierings- & Algemene dekkingsmiddelen/ 4300 Goederen en diensten (F&O)	7.123.600	10.358.183	3.234.583	45%
5	189 Politie/ 4100 Personeel (JUS)	64.119.700	66.254.667	2.134.967	3%
6	035 Infrastructuur/ 4700 Bijdragen & afschrijvingen (ROII)	5.792.700	7.241.616	1.448.916	25%
7	189 Politie/ 4700 Bijdragen & afschrijvingen (JUS)	393.900	1.635.774	1.241.874	315%
8	192 Juridische & Algemene Zaken/ 4619 Overdrachten binnenland (JUS)	1.000.000	1.727.328	727.328	73%
9	126 Minister van Economische Zaken, Communicatie, Energie & Milieu/ 4300 Goederen en diensten (EZCEM)	2.453.900	3.098.069	644.169	26%
10	064 Sport/ 4100 Personeel (VOS)	2.106.000	2.715.414	609.414	29%

De tabel laat zien dat er op het niveau van hoofdbudgethouder/hoofdkostensoort vier overschrijdingen in de hoofdkostensoort *4700 Bijdragen en afschrijvingen* zijn. Het totaal van deze vier overschrijdingen bedraagt AWG 22,1 miljoen. De aard van de overschrijdingen op deze hoofdkostensoort is voor een bedrag van AWG 12,1 miljoen te wijten aan kosten die structureel niet worden begroot, zoals voorzieningen en kosten voorgaande jaren. Net zoals bij de voorzieningen worden kosten betreffende de hoofdkostensoort *4509 Rente en koersverschillen,* voor een aanzienlijk deel niet voorzien in de Landsbegroting.
De overige overschrijdingen op hoofdkostensoorten *4100 Personeel*, *4300 Goederen en diensten* en *4619 Overdrachten binnenland* zijn respectievelijk te wijten aan het niet voorzien van een herwaardering van salarisschalen bij het Korps Politie Aruba en overschrijdingen in administratieve en juridische kosten.

Uitgaven in een dienstjaar dienen binnen de grenzen van de door de Staten geautoriseerde begroting te blijven. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de geraamde bedragen, ook na de gewijzigde begroting, is er in beginsel sprake van onrechtmatige [49] uitgaven, gezien de bij wet geautoriseerde bedragen worden overschreden. Het is van essentieel belang om in de jaarrekening een toelichting te geven op deze afwijkingen. Behalve verantwoording afleggen aan de Staten, geeft een toereikende toelichting in de jaarrekening, de gebruiker de mogelijkheid deze te beoordelen en binnen de juiste context te plaatsen. Uit het onderzoek blijkt, dat uitleg over de aard van een aantal overschrijdingen, in de jaarrekening 2015, niet toereikend is of volledig is uitgebleven.

[49] Voor een korte toelichting over rechtmatigheid wordt verwezen naar bijlage 2

Onderschrijdingen in de middelen

De middelen dienen ter dekking van de kosten. De werkelijke ontvangsten zijn dan ook van groot belang. Hoewel het uitblijven van de ontvangst in middelen geen rechtmatigheidsgevolgen heeft, is dit wel van invloed op het exploitatiesaldo van het Land. Het exploitatiesaldo is het bedrag dat bij wet, door de Staten wordt vastgesteld. De realisatie van de middelen kent verschillende onderschrijdingen op niveau van hoofdbudgethouder/hoofdmiddelensoort. De tien grootste onderschrijdingen in absolute bedragen, worden in volgorde van grootte in tabel 4.2 gepresenteerd.

Tabel 4.2: Tien grootste onderschrijdingen in de middelen (in AWG)

	Hoofdbudgethouder/ hoofdmiddelensoort	Begroot	Werkelijk	Onder-schrijding	In % t.o.v. de begroting
1	101 Belastingen en I&A/ 8200 Indirecte belastingen (F&O)	433.650.000	415.825.583	17.824.417	4%
2	182 Telecommunicatie/ 8400 Rechten, boeten & overig (EZCEM)	17.700.000	10.211.976	7.488.024	42%
3	066 Overig Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport/ 8400 Rechten, boeten & overig (VOS)	5.000.000	0	5.000.000	100%
4	048 Overig Toerisme, Transport, Primaire Sector & Cultuur/ 8700 Niet-belastingopbrengsten (TPPC)	17.500.000	14.263.428	3.236.572	18%
5	150 Economische Zaken, Handel & Industrie/ 8300 Retributies, leges & rechten (EZCEM)	1.278.600	631.888	646.712	51%
6	035 Infrastructuur 8700 Niet-belastingopbrengsten (ROII)	25.735.000	25.231.574	503.426	2%
7	017 Automatisering 8810 Landsbedrijven en fondsen (AZWIDO)	3.957.000	3.520.030	436.970	11%
8	060 Volksgezondheid 8400 Rechten, boeten & overig (VOS)	2.720.200	2.361.362	358.838	13%
9	186 Om-, her- en bijscholing 8810 Landsbedrijven en fondsen (OG)	275.000	3.200	271.800	99%
10	013 Nationale Veiligheid 8700 Niet-belastingopbrengsten (AZWIDO)	9.651.900	9.390.240	261.660	3%

Nadere beoordeling van tabel 4.2, laat zien dat de grootste onderschrijding in de middelen te vinden is bij de hoofdmiddelensoort *8200 Indirecte belastingen*. Volgens de toelichting op de jaarrekening 2015 is de oorzaak van de onderrealisatie van AWG 17,8 miljoen, op deze hoofdmiddelensoort te wijten aan marktomstandigheden en organisatorische knelpunten bij de Douane[50].

Drie van de onderschrijdingen in de middelen betreffen de hoofdmiddelensoort *8400 Rechten, boetes en overig* (totaal AWG 12,8 miljoen). De onderschrijding bij de hoofdbudgethouder *066 Overige Volksgezondheid, Ouderenzorg en Sport* is te wijten aan de begrote bijdrage van Lotto pa Deporte aan de Sportsubsidie commissie ten bedrage van AWG 5 miljoen, die niet door het Land is ontvangen. De overige onderschrijdingen op de hoofdmiddelensoort *8400 Rechten, boetes en overig* zijn in de jaarrekening 2015 niet toegelicht.

[50] Jaarrekening 2015, pagina 140

4.2.2 Totale realisatie

In deze paragraaf wordt eerst de realisatie van kosten en middelen per ministerie gepresenteerd. Daarna wordt een beeld gegeven van de realisatie op totaalniveau. Het exploitatiesaldo wordt op dit niveau bepaald.

Totale kosten op ministerieniveau

De realisatie van de kosten op ministerieniveau, wordt in de onderstaande tabel weergegeven:

Tabel 4.3: Realisatie kosten (in AWG)

Ministerie	2015				2014
	Begroting 2015	*Jaarrekening 2015*	*Over- (-) of onder-schrijding (+)*	*in %*	*Over- (-) of onder-schrijding (+)*
Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie & Duurzame Ontwikkeling (AZWIDO)	85.542.600	79.993.352	5.549.248	6.5%	2.770.289
Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur & Integratie (ROII)	135.892.800	135.377.728	515.072	0,4%	-6.150.315
Toerisme, Transport, Primaire sector & Cultuur (TTPC)	47.006.200	48.011.917	-1.005.717	-2,1%	-1.627.053
Economische Zaken, Communicatie, Energie & Milieu (EZCEM)	31.503.100	24.331.609	7.171.491	22,8%	1.551.855
Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport (VOS)	151.330.600	160.106.281	-8.775.681	-5,8%	-2.691.102
Sociale Zaken, Jeugd & Arbeid (SJA)	65.063.600	63.235.296	1.828.304	2,8%	3.074.324
Onderwijs & Gezin (OG)	263.485.700	260.861.453	2.624.247	1,0%	-4.433.271
Justitie (JUS)	196.381.600	199.247.384	-2.865.784	-1,5%	3.966.772
Financiën & Overheidsorganisatie (FO)	386.714.200	394.173.578	-7.459.378	-1,9%	-13.393.502
Totaal	**1.362.920.400**	**1.365.338.598**	**-2.418.198**	**0,2%**	**-16.932.003**

Uit tabel 4.3 blijkt dat zich bij vier van de negen ministeries een overschrijding in de kosten voordoen. Opmerkelijk is het feit dat bij twee ministeries, namelijk het ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie en het ministerie van Onderwijs en Gezin, is overgegaan van een situatie van overschrijding in 2014 naar een situatie van onderschrijding in 2015. Op totaalniveau is de totale overschrijding ruim AWG 14 miljoen lager dan in 2014.

De grootste overschrijding op ministerieniveau is te zien bij het ministerie van Volksgezondheid, Ouderenzorg en Sport. Bij dit ministerie wordt de begroting met circa 6% overschreden. Dit wordt met name veroorzaakt door bestedingen in de hoofdkostensoorten *4700 Bijdragen en afschrijvingen* met betrekking tot de Landsbijdrage AZV en voorzieningen die structureel niet worden begroot[51].

De tweede grootste overschrijding in de kosten, namelijk bij het ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie, zijn volgens de toelichting op de jaarrekening 2015 bij de volgende hoofdkostensoorten te vinden: *4509 Rente en koersverschillen* (AWG 6,4 miljoen); *4700 Bijdragen en afschrijvingen* (AWG 5,1 miljoen). De rente en koersverschillen hebben grotendeels betrekking op reeds in hoofdstuk 2.1.2 genoemde correcties op beginbalansen van het Arubahuis en aflossingen van de meerjarenplanleningen. De bijdragen en afschrijvingen betreffen de niet begrote dotaties

[51] Jaarrekening 2015, pagina 128 en 129

aan voorzieningen studieleningen. De voorgenoemde overschrijdingen worden gecompenseerd met kostenonderschrijdingen op de hoofdkostensoorten *4300 Goederen en diensten* (AWG 2,4 miljoen) en *4619 Overdrachten binnenland* (AWG 1,4 miljoen)[52].

Totale middelen op ministerieniveau

Op ministerieniveau is de realisatie van de middelen als volgt gepresenteerd:

Tabel 4.4: Realisatie middelen (in AWG)

Ministerie	2015				2014
	Begroting 2015	*Jaarrekening 2015*	*Over- (+) of onder-schrijding (-)*	*in %*	*Over- (+) of onder-schrijding (-)*
Algemene Zaken, Wetenschap, Innovatie & Duurzame Ontwikkeling (AZWIDO)	18.813.900	18.280.085	-533.815	-2,8%	737.037
Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur & Integratie (ROII)	37.193.600	37.980.143	786.543	2,1%	-2.328.361
Toerisme, Transport, Primaire Sector & Cultuur (TTPC)	29.289.800	27.619.838	-1.669.962	5,7%	-5.698.413
Economische Zaken, Communicatie, Energie & Milieu (EZCEM)	32.077.200	24.101.757	-7.975.443	-24,9%	-10.336.423
Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport (VOS)	29.827.000	25.973.047	-3.853.953	-12,9%	1.187.151
Sociale Zaken, Jeugd & Arbeid (SJA)	61.700	425.142	363.442	589,0%	-724.510
Onderwijs & Gezin (OG)	1.363.400	1.087.179	-276.221	-20,3%	-459.027
Justitie (JUS)	8.913.000	11.002.884	2.089.884	23,4%	1.052.478
Financiën & Overheidsorganisatie (FO)	1.011.157.400	1.055.527.306	44.369.906	4,4%	18.500.359
Totaal	**1.168.697.000**	**1.201.997.381**	**33.300.381**	**2,8%**	**1.930.291**

Bij de middelenrealisatie, zie bovenstaande tabel, blijkt dat er zich bij vijf van de negen ministeries een onderschrijding voordoet ten opzichte van de begroting. Op totaalniveau is er sprake van een overschrijding van AWG 33,3 miljoen, in 2014 bedroeg de overschrijding in de middelen, op totaal niveau, AWG 1,9 miljoen. Vergeleken met het voorgaand jaar, zijn de overschrijding op de middelen ruim zeventien maal toegenomen.

De vijf grootste onderschrijdingen, in absolute bedragen, doen zich respectievelijk voor bij de ministeries van Economische Zaken, Communicatie Energie en Milieu; Volksgezondheid, Ouderenzorg en Sport; Toerisme, Transport, Primaire Sector en Cultuur; Algemene Zaken Wetenschap, Innovatie en Duurzame ontwikkeling; en Onderwijs & Gezin.

Alhoewel de toelichting in de jaarrekening 2015, op de onderschrijdingen in de middelen voor de ministeries van Volksgezondheid, Ouderenzorg en Sport en van Toerisme, Transport, Cultuur en Primaire Sector ten opzichte van dienstjaar 2014 is aangevuld met tabellen, ontbreekt de uitleg over de oorzaak die tot de onderschrijding hebben geleid. Het ontbreken van uitleg over de specifieke oorzaken van de onderschrijdingen ten opzichte van de begroting, geldt tevens voor de overige ministeries.

Totaalniveau

Gezien het exploitatiesaldo van het Land op totaalniveau wordt bepaald, wordt de begrotingsrealisatie in dit rapport ook op totaalniveau gepresenteerd. Tabel 4.5 vergelijkt het exploitatiesaldo op totaalniveau met de Landsbegroting voor dienstjaar 2015 en het exploitatiesaldo van het voorgaand dienstjaar.

[52] Jaarrekening 2015, pagina 137 tot en met 139

Tabel 4.5: Totale realisatie middelen (in AWG)

Algemene Dienst	2015			2014
	Begroting	*Jaarrekening*	*Verschil t.o.v. de begroting*	*Verschil t.o.v. de begroting*
Totale kosten	1.362.920.400	1.365.338.598	-2.418.198	-16.932.003
Totale middelen	1.168.697.000	1.201.997.381	33.300381	-1.930.291
Exploitatiesaldo	**-194.223.400**	**-163.341.217**	**30.882.183**	**-15.001.712**

Uit tabel 4.5 is af te leiden dat het exploitatietekort AWG 30,8 miljoen lager is dan voorzien in de Landsbegroting. Dit is het gevolg van een geringe overschrijding in de totale kosten en de meer dan begrote realisatie op de totale middelen in 2015. Voor het dienstjaar 2014 was er sprake van een exploitatietekort dat AWG 15 miljoen groter was dan in de begroting was voorzien.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Hoofdconclusie

Ook in 2015 was de openbare financiën van het Land een belangrijk onderwerp. De bereidheid om over te schakelen naar duurzaam en bestendigde openbare financiën werd door de regering benadrukt. De door de regering gemaakte afspraken, de inwerkingtreding van het LAft met hierbij de komst van het CAft, heeft er met name toe geleid dat additionele inspanningen zijn gedaan om de normen te behalen die tot duurzame openbare financiën dienen te leiden.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er een verbetering is in het exploitatieresultaat en het financieringstekort, die bepalend zijn voor de financiële positie van het Land. Deze verbetering is echter niet het gevolg geweest van structurele kostenbesparingen. Ook wordt geconcludeerd dat er in het jaar 2015 concrete stappen zijn gezet in de richting van de verbetering van het financieel beheer. Er blijven echter zorgen rondom de financiële positie van het Land bestaan. Op drie kernelementen voor de weg naar houdbare overheidsfinanciën is weinig resultaat zichtbaar, ondanks maatregelen die door de regering zijn genomen. Zo is er sprake van een omvangrijke *schuld*, waardoor ook de *rentekosten* een alsmaar stijgende lijn tonen. Ook is nog geen blijk van beheersing van de *personeelskosten*, gezien de effecten van genomen maatregelen nog niet tot uitdrukking komen in de cijfers. Efficiënte beheersing van deze kosten is slechts mogelijk, wanneer structurele maatregelen worden genomen die concreet zijn uitgewerkt en die uniform worden toegepast.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er nog een lange weg te gaan is, voordat daadwerkelijk gesproken kan worden van duurzame overheidsfinanciën, maar merkt op dat de noodzaak hiervan wordt ingezien. De regering wordt nu op het hart gedrukt de prioriteiten dusdanig in te richten, dat een daadwerkelijke kostenbeheersing op langere termijn zichtbaar wordt. Hierbij wordt vooral gedoeld op het beheersen van die kosten, waarop de ministers een directe invloed hebben. Er dient rekening te worden gehouden met de toekomst. Het staat namelijk vast, dat volgens de wettelijke normen het tekort nog verder dient te dalen. Daarbij dient niet uit het oog verloren te worden, dat het Land zich middels langdurige contracten, gecommitteerd heeft aan kosten, die in de komende jaren tot uitdrukking zullen komen in de cijfers.

Bovenstaande hoofdconclusie wordt nader uitgewerkt in de hierop volgende deelconclusies.

5.1.1 Duurzame overheidsfinanciën

Met de gerealiseerde totale kostenverlaging van AWG 62,4 miljoen ten opzichte van het voorgaande jaar kan geconcludeerd worden dat er voortgang wordt geboekt. De kostendaling die in het jaar 2015 bereikt is, is grotendeels toe te rekenen aan de daling in de Landsbijdrage aan de AZV van AWG 60,1 miljoen. Dit als gevolg van het creëren en verhogen van de alternatieve inkomstenbron voor de AZV (BAZV), welke buiten de Landsbegroting om, direct aan de AZV toekomt. De BAZV is in 2015 op initiatief van de Staten verhoogd, waardoor de landsbijdrage verder is verlaagd. Aan de middelenkant kan voor het dienstjaar 2015 een toename van AWG 58 miljoen worden vastgesteld, wat een positieve invloed heeft gehad op het exploitatieresultaat van 2015. Deze middelenstijging was voornamelijk te danken aan de wijziging van het heffingssysteem van de winstbelasting. Bovenstaande kostendalingen en middelenstijgingen zijn, alhoewel positief, niet volledig het gevolg van een structurele beheersing die noodzakelijk is om te komen tot duurzame overheidsfinanciën.

Kenmerkend voor het beeld van de houdbaarheid van overheidsfinanciën zijn de rentelasten en personeelskosten. De effecten van maatregelen op deze gebieden blijken nog niet uit de cijfers. De rentelasten gerelateerd aan de financiering tonen over de jaren heen een stijgende lijn en maken anno 2015, 14,7% uit van de totale kosten. De omvang van de rentekosten laat minder ruimte voor de taakuitvoering van de regering op andere beleidsterreinen. Bij de personeelskosten is een daling te bemerken van circa AWG 2 miljoen, wat helaas wegens de stijging in de werkgeversbijdrage grotendeels teniet wordt gedaan. Omdat de regering diverse personeelskosten verlagende maatregelen heeft genomen, en slechts een zeer geringe daling in de personeelskosten heeft behaald, wordt geconcludeerd dat er nog geen sprake is van effectieve beheersing van de personeelskosten.

Het voldoen aan begrotingsnormen

De regering heeft zich aan de normen van het BBA gehouden, in de zin dat de inkomsten het minimale kader van AWG 1.150 miljoen hebben overschreden met AWG 107 miljoen. Noemenswaardig is ook, dat de totale uitgaven onder het uitgavenplafond van AWG 1.350 miljoen zijn gebleven. De totale uitgaven in 2015 bedroegen namelijk AWG 1.346 miljoen.

Voor wat de wettelijke tekortnorm van 3,7% volgens het LAft betreft, is de overheid in enge zin, binnen de tekortnorm is gebleven. Het werkelijk financieringstekort over 2015 conform de gepresenteerde cijfers voor de overheid in enge zin, bedraagt 2% van het BBP. De tekortnorm conform de LAft is echter geldig voor de gehele collectieve sector. Over het behalen van de tekortnorm voor de gehele collectieve sector, wordt bij dit onderzoek geen uitspraak gedaan, omdat de definitie van de collectieve sector, zoals is vastgesteld in 2016, van toepassing is verklaard per 1 januari 2016.

De daling van het tekort is niet volledig het gevolg van structurele kostenbeheersing. De effecten van de noodzakelijke structurele maatregelen, die moeten leiden tot een verlaging van de tekorten, blijven thans nog uit.

Financieel beheer

Gedurende 2015 hebben er positieve ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van het financieel beheer. De minister heeft de benodigde verbeteringen in een plan geconcretiseerd, dat conform een vastgelegde systematiek wordt geactualiseerd. De uitvoering van dit plan bevindt zich nog in de beginfase, waardoor de effecten van de tot nu toe behaalde resultaten, zich nog niet hebben vertaald in zichtbare effecten voor het financieel beheer. Zo is op een belangrijk onderwerp, namelijk de actualisering van de comptabele wet- en regelgeving, dat het kader dient aan te geven voor het financieel beheer, nog weinig zichtbare voortgang geboekt.

5.1.2 Begrotingsuitvoering

Verloop begrotingscyclus

De gebreken in het financieel beheer blijven merkbaar bij het verloop van de begrotingscyclus. De wettelijke termijn voor het inleveren van de begroting is, net als voorgaande jaren, ook voor het dienstjaar 2015 overschreden. De verlate indiening van de Landsbegroting is van structurele aard. Het is de regering wel gelukt om de Ontwerplandsverordening tot vaststelling van het exploitatiesaldo voor dienstjaar 2014, binnen de wettelijke termijn aan te bieden aan de Staten.

Monitoren begrotingsuitvoering

Aan de tijdelijke toekenning van gelden, middels artikel 11 van de CV 1989, is wederom geen limiet gesteld. Hierdoor wordt aan het doel van de toepassing van dit artikel voorbij gegaan. Hierbij is het budgetrecht van de Staten wederom aangetast.

Hoewel de comptabele wet- en regelgeving een opzet aangeeft voor het monitoren van de begrotingsuitvoering, verloopt de monitoring bij de ministeries en diensten niet op een uniforme wijze. Ook het ontbreken van structurele communicatie tussen de afdeling Begrotingszaken van de Directie Financiën en de bureaus, directies en diensten, betreffende de monitoring van de begrotingsuitvoering, beïnvloedt de monitoring van de begrotingsuitvoering, in negatieve zin. Het tijdig signaleren van dreigende overschrijdingen wordt namelijk bemoeilijkt, met als gevolg het blijven voorkomen van overschrijdingen.

In het begrotingsjaar 2015 is de artikel 14 procedure CV 1989, waarmee een wijziging op de begroting wordt beoogd, in één geval doorlopen. Alhoewel het opstarten van deze procedure toe te juichen is, was de uiteindelijke aanwending hiervan niet conform de wettelijke bepaling. Ook de uiteindelijke formalisatie, is niet op de juiste wijze geschied.

Het is juridisch mogelijk om een begroting via een landsverordening te wijzigen. Echter dient dit op de voorgeschreven wijze te gescheiden, namelijk conform de voorhangprocedure artikel 14 CV 1989. De wijziging van de begroting aan het eind van het jaar, zonder aan de wettelijke eisen te voldoen, is niet passend met het machtigingskarakter van de begroting. De autorisatiebevoegdheid van de Staten wordt op deze manier ondermijnd. De autoriserende macht wordt immers met voldongen feiten gepresenteerd.

5.1.3 Verantwoording

Verbeteringen op gebied van de informatiewaarde van de jaarrekening, hebben in 2015 geen hoge prioriteit gekregen. De indeling van de jaarrekening 2015 is in vergelijking met vorig jaar nagenoeg hetzelfde gebleven. In opzet presenteert de jaarrekening 2015, ook nog geen verantwoording van beleidsvoornemens die in de Landsbegroting worden gepresenteerd. De Staten is als belangrijke gebruiker van de jaarrekening van het Land, gebaat bij duidelijke en transparante verslaggeving over de verantwoording van beleidsvoornemens in de jaarrekening. Tussen de Staten en de regering zijn nog geen afspraken gemaakt over de gewenste informatie betreffende de verantwoording van het gevoerde beleid in de jaarrekening. Het gebrek aan afstemming over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de in de Landsbegroting voorkomende beleidsvoornemens komt de controleplicht van de Staten niet ten goede.

Begrotingsrealisatie

Onderzoek wijst uit dat er wederom overschrijdingen zijn op het niveau van hoofdbudgethouder/hoofdkostensoort. Dit is het niveau waarop de Staten de begroting autoriseren. De overschrijdingen in de kosten, op dit niveau zijn in beginsel als onrechtmatig aan te merken. De meeste overschrijdingen op het niveau van hoofdbudgethouder/hoofdkostensoort worden in de jaarrekening onvoldoende toegelicht. De toelichting is ontoereikend, aangezien vaak geen inzicht in de oorzaak wordt gegeven. Ook is de wijze waarop begrotingsoverschrijdingen worden toegelicht in de jaarrekening 2015, tussen de diverse ministeries, niet uniform; hetgeen gevolgen heeft voor de informatiewaarde van de jaarrekening.

5.2 Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies wordt aan alle ministers aanbevolen om:

- de totstandkoming van duurzame overheidsfinanciën bij het maken van beleidskeuzes niet uit het oog te verliezen. De regering dient prioriteiten te stellen, risicoafwegingen te maken en deze te motiveren in de begroting;
- verantwoording af te leggen over beleidsvoornemens en het behalen van doelstellingen, ook in de jaarrekening van het Land. Het aanleveren van toegankelijke en transparante informatie over de besteding van publieke middelen is van groot belang;

- wettelijke voorschriften bij de begrotingsuitvoering na te leven. Bij de naleving hiervan dient het verband te worden gelegd met de toezichthoudende taak van de Staten;
- gebruik te maken van de beschikbare instrumenten om de begrotingsuitvoering te monitoren en te beheersen. De URK is hier een voorbeeld van. Het communicatieproces dient daar waar nodig versterkt te worden om begrotingsoverschrijdingen te voorkomen. Ook is het belangrijk om bewustwording te creëren zodat de verantwoordelijkheden, zoals deze in de wet zijn toegewezen, nageleefd worden.

Aan de minister van Financiën & Overheidsorganisatie in het bijzonder wordt aanbevolen om:

- als toezichthouder van de besteding van Landsgelden, alert te blijven op de naleving van wettelijke voorschriften bij de begrotingsuitvoering;
- er op toe te zien dat de verbeteringen in het financieel beheer conform de vastgelegde systematiek wordt uitgevoerd en om nauw toezicht te houden op de voortgang van de verbeteringen. Het is belangrijk om te zorgen voor tijdige aan- en bijsturing en het ter beschikking stellen van de benodigde middelen en capaciteit;
- een formatieplan voor te leggen aan het kabinet voor de formalisering van de bureaus van de ministers. Er dient gezorgd te worden voor een mate van standaardisatie, waar naar toegewerkt kan worden.

Aan de Staten wordt aanbevolen om:

- sterk te letten op de prioriteitstelling en keuzes van de regering, met het oog op duurzame overheidsfinanciën. De Staten dient risicoafwegingen en goed onderbouwde informatie van de regering te ontvangen op basis waarvan de afwegingen tot toekenning van gelden kunnen worden gemaakt;
- niet te tolereren dat het budgetrecht wordt aangetast. De bij wet aangeboden maatregelen kunnen worden gebruikt om de minister(s) indien nodig, ter verantwoording te roepen;
- afspraken te maken met de regering over de benodigde beleidsinformatie en om tot stand te brengen dat de regering ook in de jaarrekening verantwoording aflegt over het gevoerde beleid (in relatie tot de kosten). Het is belangrijk om, daar waar nodig, te zorgen voor aanpassingen in de wetgeving om hier bij de behandeling van de jaarrekening de nadruk op te leggen;
- nauw betrokken te blijven bij reeds in gang gezette processen, zoals de verbetering van het financieel beheer. De Staten kan gebruik maken van de instrumenten die ter beschikking zijn gesteld om de begrotingsuitvoering vanuit haar oogpunt te blijven monitoren.

6 Bestuurlijke afstemming

De minister van Financiën heeft op 21 oktober 2016 middels brief op het conceptrapport gereageerd. De volledige tekst van de brief is in de volgende paragraaf opgenomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

6.1 Reactie minister van Financiën

Bij deze bied ik aan de bestuurlijke reactie op uw rapport inzake het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de jaarrekening 2015 van het Land Aruba.

Dienstjaar 2015
Het dienstjaar 2015 was een zeer belangrijk jaar in het proces om tot verbetering van de openbare financiën te geraken. Aruba is erin geslaagd het financieringstekort terug te dringen tot 2% en is daarmee zoals u beaamt ruimschoots binnen de tekortnorm van het LAft (3,7%) gebleven. Dit fraaie resultaat in het eerste jaar dat de LAft van toepassing is, is het gevolg van een continue strakke monitoring op de ontwikkeling van het resultaat gedurende het jaar en daaruit volgende bijsturing door middel van verdere kostenverlagende en inkomstenverhogende maatregelen. Het jaar 2015 kenmerkte zich door intensief overleg met mijn collega-ministers, met mijn departementen en met het CAft om de ambitieuze doelstellingen ten aanzien van het terugdringen van het tekort te behalen. Tevens is hard gewerkt aan verbetering van het financieel beheer, zoals uit de jaarrekening en onderstaand commentaar moge blijken.

Aanbevelingen onderzoek jaarrekening 2015

Duurzame overheidsfinanciën
Het exploitatieresultaat is verlaagd van Afl. 337,3 mln. in 2013 naar Afl. 283,8 mln. in 2014 resp. Afl. 163,3 mln. in 2015. Deze forse verlaging van meer dan 50% in drie opeenvolgende begrotingsjaren, is voor het grootste deel resultaat van structurele maatregelen, waaronder de wijziging van het heffingssysteem in de winstbelasting (VAS) en de verlaging van de landsbijdrage aan de AZV. Dit in combinatie met een strakke beheersing van de kosten, waarvan de grootste posten zijn de personeelskosten, kosten van goederen en diensten en kosten van subsidies.

In uw rapport heeft u opgenomen dat om de personeelskosten te beheersen in navolging op de direct financiële maatregelen in 2014, ook in 2015 een zestal maatregelen zijn getroffen. Ik ben het met u eens dat de afname in personeel na een significante daling

in 2014 (nog) niet geleid heeft tot een verdere afname in personeelskosten in 2015 mede vanwege de prijscomponent (o.a. inhaalactie bevorderingen en periodieken). De kosten personeel en werkgeversbijdragen zijn in 2015 met een klein bedrag gedaald in vergelijking tot 2014, waardoor kan worden vastgesteld dat het beleid er wel toe heeft geleid dat sprake is van een stabilisatie van de personeelskosten.
De Personeelskosten worden onder meer beheerst door het toepassen van een strak beleid ten aanzien van indienstnemingen. Er geldt een personeelsstop - met uitzondering van kaderpersoneel - waarvan alleen wordt afgeweken als de invulling van de vacature noodzakelijk is voor de continuïteit van de dienst. Dit beleid wordt consistent toegepast en heeft ertoe geleid dat er sprake is van een gestage afname in aantallen personeel.
In uw rapport heeft u een overzicht (tabel 2.5) opgenomen met daarin het verloop van de personeelsaantallen. Deze aantallen wijken af van het rapport "Rapportage FTE verloop versus directe Personeelslasten Overheid Aruba 2013-2015" welke mede op verzoek van het CAft tot stand is gekomen en waarin de aantallen FTE-en en bedragen conform een algemeen afgesproken (toe)rekensystematiek zijn opgenomen. In ieder geval om bijvoorbeeld te voorkomen dat eenzelfde medewerker tweemaal wordt geteld vanwege een parttime dienstverband bij twee entiteiten. Ik hoop dat u het met mij eens kunt worden dat het hanteren van verschillende systematiek zal leiden tot ongewenste discussies c.q. conclusies.
Over de periode 2013, 2014 en 2015 is sprake van een daling in het aantal personeel van 4.361 in 2013 naar 4.022 in 2014 resp. 3.873 per ultimo 2015. Een daling van 488 FTE-en oftewel circa 12% in drie jaren. Dit laatste heeft ook Fitch in haar rapport van april 2016 opgenomen.

De kosten van goederen en diensten zijn verlaagd van Afl. 205,3 mln. in 2013 naar Afl. 190,5 mln. in 2014 resp. Afl. 181,9 mln. in 2015. Deze significante verlaging van circa 12% in drie opeenvolgende begrotingsjaren, is het resultaat van structurele maatregelen. Kosten van goederen en diensten worden onder anderen beheerst door middel van een budgettoekenning en budgetbewaking, onder anderen door middel van toepassing van de inkooporderprocedure en de toepassing van een verplichtingenstop op basis van artikel 18 lid 2 van de Comptabiliteitsverordening.

Kosten van subsidies worden eveneens beheerst door middel van budgettoekenning. Ook de kosten van subsidies zijn verlaagd van Afl. 207,5 mln. in 2013 naar Afl. 203,7 mln. in 2014 resp. Afl. 198,5 mln. in 2015. Ook hier is dus sprake van een gestage daling in de kosten van subsidies in drie opeenvolgende begrotingsjaren.
Met de invoering van het Centraal Bureau Overheid Subsidies (CBOS) in 2015 zal de beheersing van subsidiekosten in de toekomst verder worden versterkt. Reeds in 2016 is sprake van budgetfinanciering en in de naaste toekomst zal geleidelijk worden overgegaan naar outputgerichte financiering en zorginkoop.

Aan de andere kant is ook de in uw rapport opgenomen middelenstijging significant en van structurele aard. Door het systeem van voldoening op aangifte voor de winstbelasting wordt de compliance verbeterd, wordt de heffing efficiënter en worden de controlemogelijkheden van Departamento di Impuesto verbeterd. In middelentotalen is

sprake van een verhoging van Afl. 1.130 mln. in 2013 naar Afl. 1.144 mln. in 2014 resp. Afl. 1.202 mln. in 2015.

Gezien het bovenstaande en de in uw rapport(en) opgenomen tabellen 2.1, 2.2 en 2.3, kan ik uw conclusie niet delen, dat de kostendalingen en middelenstijgingen niet volledig het gevolg zijn van structurele beheersing

Ik ben het met u eens dat de rentekosten een substantieel deel uitmaken van de kostenbegroting. Uiteraard kunnen de rentekosten niet eerder gaan dalen dan na afname van de totale schuldpositie. En deze schuldpositie kan alleen dalen indien sprake is van begrotingsoverschotten. De rentelast is derhalve een grotendeels exogene factor, waarop in principe slechts invloed kan worden uitgeoefend door middel van tekortreductie waaraan dan ook wordt gewerkt.

Een andere mogelijkheid tot verlaging van de rentekosten en een snellere verlaging van de schuldquote is een substantiële verlaging van het rentepercentage op nieuw af en over te sluiten leningen. Een dergelijk substantiële verlaging van het rentepercentage en van de rentekosten is alleen mogelijk indien Nederland bereid is in te schrijven op leningen van Aruba tegen de lage rente op de Nederlandse staatsschulden. Van deze mogelijkheid is melding gemaakt in het Witte Donderdagakkoord, maar tot nu toe heeft Nederland nog geen bereidheid getoond hiertoe daadwerkelijk te willen overgaan, zoals wel het geval in alle andere landen van ons koninkrijk. Dit is betreurenswaardig, want het zou tezamen met de reeds ingezette begrotingsbeheersing een flinke impuls geven op weg naar (nog meer) gezonde overheidsfinanciën. Temeer, omdat er voor Nederland geen risico's hieraan kleven hetgeen wordt ondersteund door Fitch in haar rapport van april 2016.

Belangrijk element van duurzame overheidsfinanciën is een deugdelijk financieel beheer. Zoals u ook aangeeft, is een systematiek (PEFA) gekozen voor het meten en monitoren van de stand van zaken ten aanzien van het financieel beheer. De verbeteringen zijn in een plan vastgelegd. Ik deel uw mening dat de uitvoering van het plan nog in de beginfase verkeert, maar ik deel uw mening niet dat deze zich nog niet zou hebben vertaald in zichtbare resultaten. Zo zijn duidelijk verbeteringen waar te nemen in de periodieke rapportages. Sinds het tweede kwartaal van 2015 worden tijdig financiële kwartaalrapportages opgeleverd, welke voor het financieel beheer essentieel zijn. Ook is er bijvoorbeeld sprake van een versnelling in de begrotings- en verantwoordingscyclus, waarover hieronder meer.

Mijn conclusie is dat de gestelde doelstelling voor duurzame overheidsfinanciën voor 2015 is behaald met de reducering van het financieringstekort door middel van gerichte maatregelen en beheersing van de kosten.

Begrotingsuitvoering

In 2015 zijn noodzakelijke stappen gezet om de begrotingscyclus te versnellen. De begroting 2016 is voorafgaand aan het begrotingsjaar aangeboden aan de Staten. In 2016 is dit proces verder opgepakt en voor de begroting 2017 is de wettelijke

indieningsdatum van 1 september gehaald. Ik deel derhalve uw mening niet dat de verlate indiening van de begroting van structurele aard is.

In 2015 is de jaarrekening 2014 binnen de wettelijke termijn aan de Staten aangeboden. Helaas is dit in 2016 niet geheel gelukt met de jaarrekening 2015, deels als gevolg van een vertraging zowel bij de Directie Financiën en als bij de Algemene Rekenkamer. De Directeur Directie Financiën zal ik verzoeken om maatregelen voor te stellen, teneinde in de toekomst een vertraagde oplevering van de jaarrekening te voorkomen.

In uw rapport maakt u melding van een schending van het budgetrecht van de Staten bij toepassing van artikel 11 van de Comptabiliteitsverordening, namelijk dat bij het niet tijdig vaststellen van de begroting voor een dienstjaar de ministers kunnen beschikken over bedragen gebaseerd op de begroting van het voorgaande dienstjaar. Ik deel uw mening dat het onwenselijk is dat een begroting bij het begin van het dienstjaar nog niet is vastgesteld en ik heb de stellige verwachting dat dit ook niet meer voor zal komen. Zo zijn de begrotingen 2015 en 2016 voorafgaand aan het dienstjaar ingediend en ik zie derhalve geen reden dat in de toekomst wederom vertraging zou gaan optreden.

Tijdens het begrotingsjaar dient monitoring plaats te vinden op de begrotingsuitvoering. Zoals eerder aangegeven, vind een strakke monitoring en bijsturing plaats onder meer op basis van de kwartaalrapportages. Deze monitoring is op totaalniveau. Daarnaast dient elke dienst en elk ministerie op detailniveau de begrotingsuitvoering te monitoren. Deze monitoring vindt zeker plaats, maar zoals u aangeeft wellicht niet voor iedere dienst en voor ieder ministerie op uniforme wijze. Ik zal Directie Financiën vragen op welke wijze de monitoring kan worden geüniformeerd en de communicatie op dit vlak kan worden gestructureerd.

Omdat de begroting reeds geruime tijd voorafgaand aan het begrotingsjaar wordt opgesteld, zullen er altijd beleidswijzigingen en onvoorziene omstandigheden zijn die een latere begrotingswijziging noodzakelijk maken. Met u ben ik van mening dat het budgetrecht van de Staten niet is gediend met pas aan het einde van het begrotingsjaar behandelen van begrotingswijzigingen. Het is dan ook mijn streven om de suppletoire begroting eerder in het jaar aan te bieden.

Verantwoording

De jaarrekening is het sluitstuk van de begrotingscyclus waarmee de regering verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. Op dit moment voldoet de jaarrekening wel als beoordelingsinstrument om vast te kunnen stellen of de begroting niet is overschreden en om de financiële prestaties van het Land te kunnen beoordelen. De jaarrekening voldoet echter nog niet als beleidsverantwoordingsdocument. Zoals u stelt dient de informatiewaarde van de jaarrekening op dit punt te worden verbeterd.

Ik ben met u van mening dat het omvormen van de jaarrekening tot een beleidsverantwoordingsdocument van belang is. Maar hiertoe zal ook de informatiewaarde van de begroting moeten worden verhoogd. Dit is een intensief proces dat niet alleen door het Ministerie van Financiën, maar door alle ministeries zal moeten worden gedragen en waar capaciteit voor vrijgemaakt moet worden. Tot op heden is het

vrijmaken van deze capaciteit nog niet mogelijk gebleken vanwege de uitdagingen waar wij voor staan met betrekking tot het verder terugdringen van het financieringstekort, het verder terugbrengen van de personeelslasten en prioriteit van projecten in het kader van het financieel beheer.

In uw rapport gaat u in op begrotingsoverschrijdingen op het niveau van hoofdbudgethouder/hoofdkostensoort. Voor een groot deel worden de overschrijdingen veroorzaakt door posten die niet tot een uitgave leiden en daardoor ook niet begroot worden, zoals u in uw rapport ook beaamt. Het gaat voor een groot deel om technische en niet te beïnvloeden posten. Ook is er sprake van discrepantie tussen de wijze van begroten en verantwoorden van bepaalde posten waardoor ogenschijnlijke overschrijdingen kunnen voorkomen.
Uiteraard zijn de overschrijdingen ongewenst en dienen wij te komen tot eenduidige waarderingsgrondslagen en verslaggevingsvoorschriften voor zowel de begroting als de jaarrekening. Verder kunnen begrotingsoverschrijdingen worden teruggedrongen door het eerder in het jaar indienen van de suppletoire begroting.

Tenslotte spreek ik mijn dank uit voor uw aanbevelingen, die ter harte genomen zullen worden bij het verder verbeteren van het proces van begroten en verantwoorden en bij de verbetering van het financieel beheer.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt het op prijs dat de minister uitgebreid ingaat op de conclusies in haar rapport. De reactie getuigt, dat de minister zich bewust is van de tekortkomingen en het nodige wil doen om verdere verbeteringen door te voeren. Hij geeft daarbij aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ter harte te nemen. De Algemene Rekenkamer acht het door de minister genoemde intensief overleg met collega-ministers, ook een goede ontwikkeling. Draagvlak en eensgezindheid onder de ministers is namelijk noodzakelijk om binnen de gestelde wettelijke normen, begrotingsevenwicht en op termijn duurzame overheidsfinanciën te bereiken. Zo ook om verdere verbeteringen in het financieel beheer te realiseren.

Duurzame overheidsfinanciën
De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer niet, dat kostendalingen en middelenstijgingen niet volledig het gevolg zijn van structurele beheersing. Hij stelt dat structurele maatregelen zijn genomen en concludeert dat de doelstelling voor duurzame overheidsfinanciën voor 2015 is behaald met de reducering van het financieringstekort, door middel van gerichte maatregelen en beheersing van de kosten.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de effectiviteit van de invoering van het VAS, pas in latere jaren vastgesteld kan worden, gezien deze heffingswijziging in 2015 is geïntroduceerd. De in de reactie van de minister genoemde totale middelenstijging vanaf 2013 is derhalve niet geheel het gevolg geweest van deze maatregel.

De Algemene Rekenkamer houdt vast aan haar conclusie dat kostendalingen en middelenstijgingen niet volledig het gevolg zijn geweest van structurele beheersing die noodzakelijk is om te komen tot duurzame overheidsfinanciën. Om tot structurele beheersing te komen dienen er maatregelen genomen te worden daar waar de problemen zich voordoen, waar er op langere termijn, eenzelfde besparingen of opbrengsten behouden worden. De Algemene Rekenkamer stelt dat er een verschil bestaat tussen structurele maatregelen en effectieve kostenbeheersing. Hoewel enkele maatregelen wel structureel van aard zijn, betekent dit niet dat er sprake is van kostenbeheersing. Zo is met de verlaging van de landsbijdrage aan het AZV, een extra inkomstenbron gecreëerd door de invoering van de BAZV, welke in 2015 is verhoogd om onder andere het financieringstekort van het Land het hoofd te bieden. Bovendien heeft de regering geen directe invloed op de exploitatie van het AZV. De Algemene Rekenkamer benadrukt het belang van het beheersen van die kosten, waarop de regering wel een directe invloed heeft.

Cruciaal voor de houdbaarheid van de openbare financiën zijn de personeelskosten en de rentelasten. Deze twee kostenposten bestrijken gezamenlijk bijna 50% van de totale kosten van het Land. Reden waarvoor de Algemene Rekenkamer bij het onderzoek naar de jaarrekening van het Land voor het dienstjaar 2015, vooral de nadruk heeft gelegd op deze kosten. Bij de personeelskosten is de Algemene Rekenkamer het met de minister eens dat in het jaar 2015, een stabilisatie van de personeelskosten is te bezien. Echter vraagt de Algemene Rekenkamer zich af, in hoeverre er bij een reductie van AWG 121.302 (-0,03%) op een kostenpost van circa AWG 467 miljoen, sprake is van beheersing van kosten, die leiden tot duurzame overheidsfinanciën. De minister geeft, in het kader van de personeelskostenbeheersing, te kennen dat de personeelskosten, mede vanwege de prijscomponent niet verder zijn afgenomen. De Algemene Rekenkamer geeft de minister de raad mee, deze voorgenoemde prijscomponent in de periodieke verantwoording van de personeelskosten toe te lichten. De minister stelt dat de personeelskosten onder meer worden beheerst, door het toepassen van een strak beleid ten aanzien van indienstnemingen. Er is een personeelstop - met uitzondering van kaderpersoneel. De Algemene Rekenkamer constateert dat het strak beleid echter niet zichtbaar is bij arbeidscontractanten en betreurt dat de minister in zijn reactie hier niet verder op ingaat. Voor wat het, in de reactie van de minister genoemde verschil betreft in de systematiek voor het berekenen van de FTE's merkt de Algemene Rekenkamer op, dat bij haar onderzoek de jaarrekening als uitgangspunt is gehanteerd. Zij merkt op dat het grootste verschil met de door de minister aangehaalde rapportage, te vinden is bij het ministerie belast met Onderwijs (ruim 1.000 FTE's). In het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn de personeelsaantallen en -kosten van het onderwijspersoneel van de openbare scholen ook meegenomen en worden deze onder het ministerie van Onderwijs gepresenteerd, aangezien deze kosten direct ten laste komen van de Landskas. Deze indeling komt overeen met de indeling zoals gepresenteerd in de begroting 2015 van het Land.

De Algemene Rekenkamer kan zich vinden in het standpunt van de minister, dat de rentekosten niet eerder kunnen dalen, dan na afname van de totale schuldpositie. De

rentekosten kunnen, naar mening van de Algemene Rekenkamer, gezien worden als de kosten van financiering van het gekozen beleid van de regering. Reden waarom reeds bij de beleidskeuzes, een prioritering zichtbaar dient te zijn en keuzes dienen te worden gemaakt, met als uiteindelijk doel om duurzame overheidsfinanciën te bewerkstelligen. De minister van Financiën, kaart in zijn reactie ook een andere mogelijkheid aan om tot verlaging van de rentekosten te komen, namelijk de inschrijving van Nederland op leningen van Aruba. Hij betreurt het feit, dat Nederland hiertoe nog geen bereidheid heeft getoond. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat in het Witte Donderdagakkoord gesteld wordt, dat de beoordeling voor een dergelijke inschrijving afhangt van criteria van houdbare overheidsfinanciën en terugbetalingscapaciteit. De vraag kan worden opgeworpen in hoeverre het Land reeds aan deze criteria voldoet.

Begrotingsuitvoering

De Algemene Rekenkamer juicht de stappen toe, die de minister heeft genomen om de begrotingscyclus te versnellen. Uiteraard zal zij in haar rapport naar de jaarrekening 2016, de versnelde oplevering en de verbetering in het proces benoemen.

Voor wat de monitoring van de begrotingsuitvoering betreft, vindt de Algemene Rekenkamer het positief dat de minister zich zal inzetten om dit proces te structureren. De Directie Financiën kan als centraal orgaan de juiste ondersteuning bieden aan de ministeries en de diensten om dit te bewerkstelligen. Dit zal de begrotingsuitvoering alleen maar ten goede komen. Het streven van de minister om de suppletoire begroting eerder in het jaar aan de Staten aan te bieden is een goed initiatief. Echter dient hierbij niet voorbij gegaan te worden aan de verantwoordelijkheid van elke minister voor zijn begrotingsuitvoering. Dit betekent ook, dat acties worden ondernomen om overschrijdingen te voorkomen. Het is belangrijk dat, voorafgaand aan de indiending van de suppletoire begroting, de voorhangprocedure conform artikel 14 CV 1989 wordt gevolgd en op correcte wijze wordt afgehandeld. Dit is tot heden niet het geval geweest.

Verantwoording

De Algemene Rekenkamer deelt de mening van de minister dat het omvormen van de jaarrekening tot een beleidsverantwoordingsdocument en het verhogen van de informatiewaarde van de begroting, een intensief proces is dat door alle ministeries moet worden gedragen. Zij heeft ook begrip voor de prioritering voor het terugbrengen van het financieringstekort en de verwante capaciteitsproblemen. Reden waarom het belangrijk is om goede onderlinge afspraken te maken met de Staten over een gedeelde normatiek en over de kwaliteitseisen van beleidsinformatie in zowel de begroting als de jaarrekening. De Algemene Rekenkamer verwijst hierbij naar haar rapport inzake de informatiewaarde van de begroting.

De minister benoemt tevens het gemis aan eenduidige waarderingsgrondslagen en verslaggevingsvoorschriften voor zowel de begroting als de jaarrekening van het Land. De Algemene Rekenkamer benadrukt de urgentie om deze waarderingsgrondslagen en verslaggevingsvoorschriften vast te stellen. Zij vindt het jammer dat ondanks het feit dat werkgroepen zijn ingesteld, die aan de formulering hiervan een begin hebben

gegeven, dit wegens gewijzigde prioritering niet heeft geleid tot concrete eindresultaten. Mogelijk kan een herziening van prioriteiten worden bewerkstelligd, waardoor essentiële projecten rondom begroting en jaarrekening gerealiseerd kunnen worden.

Bijlage 1: Gebruikte afkortingen

AOV	Algemene Ouderdomsverzekering
APFA	Algemeen Pensioenfonds Aruba
AZV	Algemeen Ziekenfonds Verzekering
BAZV	Bestemmingsheffing AZV
BBA	Balanced Budget Akkoord
BBP	Bruto Binnenlands Product
CAD	Centrale Accountantsdienst
CAft	College Aruba financieel toezicht
CBA	Centrale Bank van Aruba
CV 1989	Comptabiliteitsverordening 1989
DRH	Departamento Recurso Humano
FDA	Fondo Desaroyo Aruba
FRA	Financiële Rapportage en Analyse
jaarrekening 2015	Jaarrekening Land Aruba 2015
LAft	Landsverordening Aruba financieel toezicht
het Land	land Aruba
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PPS	Publieke-Private Samenwerking
RCBFA	Richtlijnen Centrale Begrotings- en Financiële Administratie
ROFA	Regeling Overige Financiële Administraties
SHBM	Staat van herkomst en besteding van middelen
Staten	Staten van Aruba
SVB	Sociale Verzekeringsbank
URK	Uitvoeringsrapportages per kwartaal
VAS	Voldoening op Aangifte
VUT	Vrijwillige Uitdiensttreding

Bijlage 2: Toelichtingen

- ***Collectieve sector***

  Met collectieve sector wordt niet alleen de centrale overheid (het Land) bedoeld, maar ook die instellingen die de sociale verzekeringen verzorgen of in belangrijke mate afhankelijk zijn van collectieve heffingen. In de LAft is de volgende definitie gegeven aan de collectieve sector: *het Land tezamen met de publiekrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met de uitvoering van sociale en volksverzekeringen en de rechtspersonen die voor meer dan 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van collectieve heffingen, in lijn met het System of National Accounts van de Verenigde Naties*.

- ***Draaideurconstructie***

  Met draaideurconstructie wordt bedoeld, de constructie waarbij ambtenaren die uit dienst treden van de overheid, binnen een korte termijn weer worden aangenomen als adviseur/ arbeidscontractant.

- ***Financieel beheer***

  Met het financieel beheer wordt bedoeld het geheel aan beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing, beheersing en de verantwoording van financiële transacties met publieke middelen. Elke minister draagt de medeverantwoordelijkheid voor het financieel beheer.

- ***Financieringstekort***

  Het financieringstekort is het (negatieve) saldo van uitgaven en inkomsten van de overheid in het lopend boekjaar. De aflossingen op de overheidsschuld worden bij de berekening van het financieringssaldo niet meegenomen. Door het financieringstekort neemt de overheidsschuld toe.

- ***Minister van Financiën***

  In dit rapport wordt de term *minister van Financiën* gebruikt. Met de minister van Financiën wordt bedoeld de minister belast met de portefeuille van Financiën.

- ***Procedure artikel 14 CV 1989***

  Artikel 14 voorziet in de mogelijkheid om gedurende het jaar machtiging te geven aan een minister om zijn goedgekeurde begroting voor het desbetreffend jaar, te overschrijden. Hierdoor kunnen 'dreigende' overschrijdingen alsnog op een rechtsgeldige manier plaatsvinden. Deze voorziening kent een drietal voorwaarden. De eerste bepaling geeft aan dat er sprake moet zijn van een dringend aan te gane betalingsverplichting. Het dringend karakter moet blijken uit het feit dat de verplichting niet tot het volgend jaar kan worden uitgesteld.

De tweede voorwaarde is dat de machtiging aan de betrokken minister tot overschrijding van zijn budget bij Landsbesluit dient te worden verleend. Deze machtiging is een voorlopige goedkeuring voor het overschrijden van de vastgestelde begroting. Deze goedkeuring dient achteraf nog te worden geformaliseerd door het vaststellen van de wijziging van de begroting in een Landsverordening.

Als derde voorwaarde schrijft artikel 14 CV 1989 voor dat een Landsbesluit van machtiging tot overschrijding niet aan de Staten wordt voorgedragen, tot nadat het ontwerp Landsbesluit is vergezeld van zowel een toelichting en het advies van de Raad van Advies over het onderwerp. Volgens lid 2 van bovengenoemd artikel hebben de Staten twee weken de gelegenheid om hun wensen en bezwaren over de machtiging te uiten. Hoewel de goedkeuring van de Staten voor een Landsbesluit niet is vereist probeert de wetgever, met deze voorhangprocedure, het budgetrecht van de Staten te beschermen.

- ***Hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort***

Onderstaande toelichting is deels ontleend aan de Richtlijnen Uitgangspunten Beleid en Begroting 2006-2009, opgesteld door de Directie Financiën.

Hoofdbudgethouder

De hoofdkostensoorten worden zodanig afgebakend en gegroepeerd dat ze gezamenlijk een helder beeld geven van de onderwerpen van beleid. Deze onderwerpen van beleid vormen de hoofdbudgethouder.

Hoofdkostensoorten

De begrotingsstaten voor kosten, middelen, investeringen, kapitaalsuitgaven en financieringsmiddelen zijn onderverdeeld in (hoofd)kostensoorten. Een hoofdkostensoort is de kleinste eenheid waarop de kosten, investeringen en kapitaalsuitgaven enerzijds en de middelen en financieringsmiddelen anderzijds worden opgenomen.

De omschrijving van de hoofdbudgethouder en hoofdkostensoorten

In de omschrijving van hoofdkostensoorten wordt, in samenhang met de omschrijving van de hoofdbudgethouder, zoveel mogelijk rekening gehouden met de juridische en beleidsmatige vormgeving.

Voorbeeld

Ontwerp	Memorie van Toelichting
Hoofdbudgethouder	**Kostenplaatsen**
001 Minister van Algemene Zaken	16000001 Bureau Min Pres 16000005 Bureau rampenbestrijding
025 Brandweer	16125001 Brandweer
139 Cultuur	16663001 Instituto di Cultura 16663002 Erediensten
101 Belastingen en Invoerrechten & Accijnzen	16994001 Directie Belastingen 16994002 Belastingkantoor 16994006 Inspectie Invoerrechten & Accijnzen

Ontwerp	Memorie van Toelichting
Hoofdkosten soorten	**Kostensoorten**
4100 Personeelskosten	4101 Salarissen en toelagen 4102 overwerkvergoedingen 4103 Kindertoelage 4104 Vakantie-uitkering 4105 Vergoedingen e.d.
4200 Werkgeversbijdrage	
4300 Goederen en diensten	
4700 Bijdragen en afschrijvingen	
8100 Directe Belastingen	
8700 Niet-belastingopbrengsten	

- ***Rechtmatigheid***

De Algemene Rekenkamer merkt een besluit en/of een handeling en de daarmee samenhangende kosten of verplichtingen aan als rechtmatig indien zowel de totstandkoming als de uitvoering van de rechtshandelingen, in casu de financiële transacties, geschieden in overeenstemming met:

- de landsverordeningen inzake de begroting van de ministeries voor het dienstjaar 2015 (begrotingsrechtmatigheid);
- de overige geldende wet- en regelgeving (landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en ministeriële regelingen).

- ***Uitgavenplafond en inkomstenkader (BBA norm)***

In het BBA is een begrotingsnorm geaccordeerd. Het betreft een uitgavenplafond van AWG 1.350 miljoen per jaar en een inkomstenkader van minimaal AWG 1.150 miljoen per jaar. Er wordt een strikte scheiding gehanteerd tussen inkomsten en uitgaven. Dit houdt in dat een meevaller in de inkomsten niet kan worden gebruikt voor extra uitgaven. Andersom dienen lager dan verwachte inkomsten ook niet direct gecompenseerd te worden met lagere uitgaven. Daarnaast dienen tegenvallers aan de uitgavenkant, binnen het uitgavenplafond gecompenseerd te worden. Incidentele of tijdelijke meevallers aan de uitgavenkant kunnen niet worden gebruikt voor structurele uitgaven.

- ***Tekortnorm 3,7% (LAft norm)***

  De afspraken die door de regering zijn gemaakt en in het BBA zijn verankerd, vinden hun uitwerking in de LAft. In artikel 14 van deze landsverordening is een tekortnorm opgenomen die geldig is voor de collectieve sector. Voor de collectieve sector dient het financieringstekort voor het begrotingsjaar 2015 maximaal 3,7% van het BBP te bedragen, in 2016 maximaal 2,0%, in 2017 0,5%, met in 2018 een overschot van minimaal 0,5%.

  Bij de beoordeling van de tekortnorm dienen door het CAft de uitvoeringsgegevens van de ministeries én de rest van de collectieve sector meegenomen te worden. In het jaar 2016 zijn voor de vaststelling van de collectieve sector nadere afspraken gemaakt tussen de regering en het CAft. De afspraken over de invulling van de collectieve sector zijn geldig voor de periode vanaf 1 januari 2016 tot 1 januari 2017. De entiteiten die volgens bovengenoemde afspraken onder de collectieve sector vallen zijn: *het Land, het Uitvoeringsorgaan AZV, de SVB, de Serlimar, de Aruba Tourism Authority, de Universiteit van Aruba*.

  De regering dient, conform artikel 22, lid 1 van de LAft, uiterlijk per 1 september 2016 de rapportage over de jaarcijfers van de collectieve sector van het Land voor 2015 te ontvangen van het Centraal Bureau Statistiek (CBS). Deze rapportage dient de regering uiterlijk twee weken later aan het CAft te presenteren om op basis hiervan na te gaan in hoeverre de normen worden behaald.

Bijlage 3: Specificatie gebruikte figuren

Tabel behorende bij figuur 2.1:

Kosten 2012 tot en met 2015 ingedeeld per hoofdkostensoort (in AWG)

Hoofdkostensoort	2012	2013	2014	2015
4100 Personeel	344.953.587	368.345.515	373.161.701	371.189.323
4200 Werkgeversbijdragen	118.076.919	132.758.936	93.905.346	95.756.425
4300 Goederen en diensten	201.309.869	205.304.084	190.514.668	181.926.841
4509 Rente en koersverschillen	1.130.869	-7.671.480	-235.679	6.355.760
4530 Rente LV & VV	152.240.163	163.710.962	180.992.009	200.141.909
4600 Subsidies	198.834.274	207.491.935	203.729.559	198.561.836
4619 Overdrachten binnenland	105.672.850	135.896.795	129.301.384	127.536.415
4629 Overdrachten buitenland	1.028.069	10.223.725	1.830.776	1.747.138
4700 Bijdragen & afschrijvingen	225.007.962	251.250.736	254.537.139	182.122.957
Totaal	**1.348.254.562**	**1.467.311.208**	**1.427.736.903**	**1.365.338.604**

Tabel behorende bij figuur 2.2:

Middelen 2012 tot en met 2015 ingedeeld per hoofdmiddelensoort (in AWG)

Hoofdmiddelensoort	2012	2013	2014	2015
8100 Directe belastingen	485.451.000	490.108.000	529.301.500	568.223.538
8200 Indirecte belastingen	390.970.548	411.297.555	423.697.848	415.842.237
8300 Retributies, leges & rechten	40.622.322	40.827.235	41.359.862	44.892.892
8400 Rechten, boeten & overig	30.973.991	53.449.321	25.779.731	36.833.216
8500 Rente	1.077.571	2.036.810	1.658.698	2.216.950
8700 Niet-belastingopbrengsten	41.636.308	78.408.020	55.837.334	68.557.698
8810 Landsbedrijven en fondsen	5.681.206	5.608.458	5.257.677	5.248.906
8900 Overige ontvangsten	45.499.805	48.311.792	61.087.741	60.181.944
Totaal	**1.041.912.751**	**1.130.047.191**	**1.143.980.391**	**1.201.997.381**

Bijlage 4: Verbeterplan financieel beheer

Doelstelling

De doelstelling van het Verbeterplan is het op een voldoende niveau brengen en behoud van de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van het Land. Het Verbeterplan stelt dat de totstandkoming van verbeteringen geschieden volgens een vastgelegde systematiek bestaande uit drie fasen, namelijk:

1. de definiëringsfase (diagnose, prioriteitsstelling en opstelling verbeterplan);
2. de uitvoeringsfase (acties definiëren, uitvoeren en rapporteren) en de
3. monitoringsfase (evalueren en vervolgacties).

Prioritering maatregelen

In het Verbeterplan zijn er aan acht maatregelen de prioriteit gegeven. Voor elke maatregel zijn er acties geformuleerd. De maatregelen en gerelateerde acties zijn onderstaand opgesomd:

Prioritering maatregelen Verbeterplan financieel beheer	Betrokkenen bij de uitvoering
1. Borgen van de informatievoorziening in rapportages Bij het borgen van informatievoorziening wordt de nadruk gelegd op het doen naleven van bestaande regelgeving, procedures en werkinstructies. Een van de actiepunten betreft het inzichtelijk maken, evalueren en optimaliseren van de verantwoordingsketen met de bijbehorende rol- en taakverdeling, om op efficiënte effectieve wijze tot periodieke rapportages te komen.	Directie Financiën
2. Begroting en financieel-economisch beleid Bij begroting en financieel-economisch beleid gaat het om de actualisatie van de planning- en control cyclus van het begrotingsproces waarbij er een mechanisme wordt opgezet om betrouwbare meerjarenramingen te kunnen opstellen. Bij de maatregel begroting en financieel- economisch beleid zal het begrotingsmodel worden herzien waarbij aan de gestelde eisen van de LAft zal worden voldaan.	Directie Financiën Staten
3. Middelenbeheer en financieringen (Treasury) Met deze maatregel wordt getracht de bedrijfsvoering bij de afdeling Treasury te optimaliseren. Dit houdt onder andere in, het in kaart brengen en analyseren van de huidige processen met als doel dat overzichten geautomatiseerd worden vervaardigd, met zo min mogelijke handmatige bewerkingen.	Directie Financiën
4. Inhaalactie belastingachterstanden Deze maatregel betreft het inhalen van de achterstand in de heffing en invordering van openstaande belastingschulden van 2011 tot en met 2014. De inhaalactie is gericht op aangiften inkomstenbelasting en winstbelasting over de voorgenoemde jaren.	Departamento di Impuesto
5. Vorderingenbeheer en studieleningen portefeuille De acties onder deze maatregel hebben als doel de problematiek rondom de terugvordering van studieschulden op te lossen.	Directie Financiën
6. Processen Departamento Aduana Aruba De verbetermaatregelen zijn gericht op het versterken van primaire en secundaire processen met als doel het verbeteren van de compliance alsook het kunnen sturen op basis van SMART management informatie en effectieve bedrijfsprocessen.	Departamento Aduana Aruba

Vervolg prioritering maatregelen Verbeterplan financieel beheer	Betrokkenen bij de uitvoering
7. Informatie technologie Departamento di Impuesto (DIMP) De verbeteringsmaatregelen bij DIMP omvat een drie-sporen traject gebaseerd op de aanbevelingen van een *quickscan*, waarbij gebleken is dat de beheersmaatregelen binnen het geautomatiseerd systeem (SAP) onvoldoende waarborgen biedt voor de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Het eerste traject voor de verbeteringen van de informatie technologie bij DIMP omvat de invoering van nieuwe applicaties en het doorlopend uitvoeren van audits. Het tweede traject is gericht op het ontwikkelen van maatregelen voor technische documentatie van producten en diensten. Binnen het geautomatiseerd systeem. Het derde onderdeel omvat de inrichting van een afdeling belast met de inbedding en uitvoering van EDP resultaten.	Departamento di Impuesto
8. Informatie technologie Directie Financiën Bij deze maatregel is er ook sprake van drie-sporen traject gericht op de structurele verbetering van de IT ter ondersteuning van de primaire processen gericht op het verbeteren van de administratieve organisatie rondom de IT, het inventariseren en (her)prioriteren van de *Enterprise One* gebruikers en het inrichten van het Informatievoorzieningsproces. Hierbij wordt de prioriteit gegeven aan het inrichten van het managementvoorzieningsproces en het informatiemanagement en rapportage.	Directie Financiën

Betrokkenen bij de uitvoering

Minister van Financiën en Overheidsorganisatie

De minister is eindverantwoordelijk voor de voortgang, realisatie en samenhang tussen de uit te voeren verbeterpunten. Voor het bewaken van de voortgang dient de minister, conform de systematiek, maandelijks een voortgangsrapportage te ontvangen. In de praktijk wordt over de voortgang in de kwartaal uitvoeringsrapportages gerapporteerd.

Staten

Hoewel de Staten conform de systematiek alleen betrokken is bij verbetermaatregel nr. 2, heeft de Staten grote belangen bij de hele verbetering van het financieel beheer. Het financieel beheer raakt de controletaak van de Staten.

Directie Financiën

De directie Financiën is als het ware de 'trekker' van het Verbeterplan. Bij de directie Financiën wordt de voortgang van elk verbeterpunt bewaakt.

Belangrijke resultaten

De meest belangrijke resultaten naar aanleiding van het Verbeterplan zijn als volgt:

Directie Financiën, informatievoorziening en rapportages

Bij de directie Financiën heeft de actualisatie van processen bij de sub-administraties het mogelijk gemaakt dat deze per kwartaal worden afgesloten. Hierbij dient nog gewerkt te worden aan de actualisering van overige administratieve processen en de administratieve organisatie, zoals bij de IT-afdeling en de afdeling Interne Controle zodat de betrouwbaarheid van informatie kan worden geborgd.

Directie Financiën, middelenbeheer

De optimalisering van de bedrijfsvoering bij de Treasury afdeling heeft tot nu toe geleid dat er nieuwe afspraken gemaakt zijn met de CBA ten aanzien van de *Government Financial Operations* (GFO) rapportage. De opstelling van de GFO wordt aan de CBA overgedragen. De CBA hanteert voor het opstellen van haar rapportages, zoals de GFO die per kwartaal wordt opgesteld, een andere rubriceringen, groeperingen, classificaties en definities dan de Directie Financiën. De rubricering en classificaties die de CBA gebruikt zijn gebaseerd op internationale richtlijnen. De bron van de cijfers blijft echter de financiële administratie van Directie Financiën. Overigens heeft enige capaciteitsversterking plaatsgevonden en zijn de processen ten aanzien van aangaan van buitenlandse leningen geoptimaliseerd.

Directie Financiën, vorderingenbeheer

Voor wat het vorderingenbeheer van studieleningen betreft is er een inventarisatie uitgevoerd van diverse vraagstukken met betrekking tot de problematiek van het invorderen van studieleningen. De inventarisatie heeft geresulteerd in een opsomming van 34 probleempunten[53]. Het volledig bemannen, inclusief invorderaars, van de afdeling debiteuren bij Directie Financiën is voltooid.

Departamento di Impuesto, inhaalactie belasting achterstanden

De registratie van de winstbelasting 2011 is afgerond en het verweken van aangiften inkomstenbelasting is bijna gereed. De resterende achterstand betreft de jaren 2012 tot en met 2015. Voor wat betreft de achterstand in de invordering, loopt dit achter met het schema. Hiervoor is ondersteuning gevraagd bij de belastingdiensten van Curaçao en Nederland.

De voorgenomen verbetermaatregelen ten aanzien van het verbeteren van het informatie technologie bevinden zich nog in de beginfase. Er zijn IT-audits uitgevoerd en op basis van de aanbevelingen is er een concept herstructureringsplan opgemaakt.

Departamento Aduana Aruba, processen

In het kader van het versterken van de financiële functie zijn acties gaande om meerdere financiële functionaliteiten in het geautomatiseerd informatiesysteem ASYCUDA, te integreren. Verder is het project voor het automatiseren van de ontvangersfunctie gestart. Ten aanzien van het verhogen van de compliance is er een risicomanagement team opgezet, maar deze is nog niet operationeel.

Overige resultaten

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport over 2014 aanbevolen dat de actualisering van de comptabele wet- en regelgeving spoedig wordt afgewikkeld aangezien het belang hiervan voor de verdere verbetering van het financieel beheer. De comptabele wet- en regelgeving geeft immers het kader weer waaraan het

[53] Nota failliet na krediet; Sanering van studieleningen door een bold move. Minister van Financiën en Overheidsorganisatie, november 2015.

financieel beheer moet voldoen en is dus een randvoorwaarde voor de te realiseren verbeteringen. Er is in 2015 geen tot weinig voortgang is geboekt op dit terrein.

Intern zijn er bij de Directie Financiën stappen gezet in het opzetten van geactualiseerde waarderingsgrondslagen. De Directie Financiën heeft inventariserend en verkennende werkzaamheden uitgevoerd. Voor wat betreft het opstellen van richtlijnen met betrekking tot de begrotingsfondsen is er een eerste concept opgesteld, maar dienen nog verder kritisch te worden beoordeeld. Het voornemen is om voor het einde van dit begrotingsjaar een geactualiseerde set van waarderingsgrondslagen te kunnen vastleggen.

Door de implementatie van de LAft zijn er enkele verschillen ontstaan met hetgeen in de CV 1989 wordt voorgeschreven, waardoor de samenhang en tegenstellingen tussen de CV 1989 en de LAft eerst, binnen het ministerie van Financiën, werd uitgezocht. Het gaat om onder andere de verandering in het begrotingsproces/cyclus waarbij er een belangrijke toezichthoudende rol aan het CAft wordt toegediend en het uitbrengen van de URK. Het voorgaande heeft geleid tot het ontwerpen van een nieuw begrotingsmodel. Hiermee is een start gemaakt door inventariserend en verkennend werkzaamheden te doen. Een concept dient nog uitgewerkt te worden. Op basis van het nog overeen te komen nieuw begrotingsmodel zal de comptabele wet- en regelgeving worden geactualiseerd.

Algemene Rekenkamer

T (297) 582 5448
F (297) 582 7687
E rekenkamer@aruba.gov.aw

Wilhelminastraat 6
Oranjestad
Aruba